

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE DIREITO

**Desencontro Mercado? Desapropriação, Eficiência Administrativa e Absolutismo  
Proprietário no Brasil (1826-1930)**

Belo Horizonte  
2019

ARTHUR BARRÊTTO DE ALMEIDA COSTA

**Desencontro Mercado? Desapropriação, Eficiência Administrativa e Absolutismo  
Proprietário no Brasil (1826-1930)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito

Linha de Pesquisa: Estado, Razão e História  
Área de Estudo: História da Cultura Jurídica  
Orientador: Prof. Dr. Ricardo Sontag

BELO HORIZONTE  
2019

---

C837d Costa, Arthur Barrêto de Almeida  
Desencontro marcado?: desapropriação, eficiência administrativa  
e Absolutismo proprietário rio Brasil (1826-1930) / Arthur Barrêto de  
Almeida Costa. — 2019.

Orientador: Ricardo Sontag.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais,  
Faculdade de Direito.

1. Direito – História – Teses 2. Direito de propriedade – Teses  
3. Desapropriação – Legislação – Brasil 4. Intervenção estatal – Teses  
I. Título

CDU(1976) 351.712.5(81)

---

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Junio Martins Lourenço CRB 6/3167.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

A dissertação intitulada “Desencontro Marcado? Desapropriação, Eficiência Administrativa e Absolutismo Proprietário no Brasil (1826-1930)”, de autoria de Arthur Barrêto de Almeida Costa, foi considerada \_\_\_\_\_ pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

---

Prof. Dr. Ricardo Sontag

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Tereza Fonseca Dias

---

Prof. Dr. Pedro Jimenez Cantisano

## Agradecimentos

Dizem alguns que a principal tarefa de um historiador é contextualizar – restituir os textos ao seu lugar devido para que possamos atribuir sentido a eles. A medida da inventividade ou da objetividade nesse processo de significação já é origem de maiores divergências. O que importa é que, de uma forma ou de outra, as pessoas não são tão diferentes assim dos textos – pelo menos não nesse sentido. Também nós temos nos nossos contextos. Em algum momento somos criados, entramos em contato com outros que são como nós. Somos também levados de um lugar para o outro. E, assim como as obras escritas, também nós temos nos nossos intertextos – as pessoas a que nos referimos, que nos ajudam a pensar como pensamos e que, de uma forma mais ou menos metafórica, mais ou menos real, também nos constituem da forma mais íntima e sincera. Esse momento, de agradecer, é a hora de restituir o pesquisador às suas origens, e de mostrar as tessituras dessa dissertação que não cabem nas notas de rodapé, mas que emanam discretas do mais profundo da alma humana. É um pouco a história dessa dissertação – em outras palavras, a reconstrução dos significados, a recuperação dos sentidos.

Em primeiro lugar, agradeço à minha família, que nunca deixou de apoiar em todos os momentos. Em especial, à minha mãe, Adriane, que me ensinou desde sempre o valor do estudo – se eu estou aqui hoje, é em muito devido a inspiração sua. Também ao meu pai, Gilberto, e ao meu irmão, Alberto, pelo apoio constante, que me dá forças para continuar. Gostaria também de agradecer a tantos tios, tias e primos que me acompanham nessa caminhada e cujas companhias nos fins de semana na casa dos meus avós são uma pausa preciosa das atribulações da semana; em especial, a Alexandre, Juliana, Maurício, Marcelo, Poliana, Alex, Letícia, Benjamim e Mel.

Não poderia deixar de dar um lugar especial aos meus avós, José Alfredo e Leny. Sete anos atrás vocês me acolheram na casa de vocês. Dizem que há algum tipo de relação especial entre avós e netos; eu nunca coloquei isso em dúvida, porque eu enxergo todos os dias a força desse laço especial. Eu saio agora, mas é por pouco tempo! Logo mais eu estou de volta. Sempre.

É incrível participar da construção de um projeto desde o começo. Melhor ainda é ver ele florescer e dar frutos de uma forma que nem nos mais belos sonhos eu imaginaria. Obrigado, *Studium Iuris*, sempre meu grupo de estudos e de pesquisa, pelo gosto de produzir conhecimento. Foi pelo acolhimento dessas pessoas que a minha graduação em Direito ganhou sentido; foi por meio que o meu mestrado pôde ser desenvolvido exatamente da forma como eu desejava. Agradeço imensamente a todos que construíram comigo essas muitas histórias.

Particularmente ao Arley, companhia agradável desde os tempos de graduação; à Alécia, sempre uma inspiração de inteligência e de generosidade; à Marina, que nos mostra sempre a importância e a doçura do acolhimento; à Raquel, pela companhia constante; ao Régis, pela amizade desde a primeira hora; ao Bedin, pelas conversas sempre divertidas e pelas piadas sempre duvidosas; à Laura e ao Lucas Garro, pela amizade de sempre e pelo carinho com o grupo; à Mariana Silveira, pelas aulas sempre inspiradoras e pela generosidade em partilhar o conhecimento. A tantos outros, pela oportunidade em participar desse projeto que sempre foi tão importante para mim.

E, é claro, ao Ricardo. Eu deveria agradecer por tanta coisa, mas talvez devesse começar com um pedido de desculpas por tantos memes e vídeos de *bullying* constante. Mas há quem diga que isso é carinho – ou falta de um saudável temor. De toda forma, agradeço por me proporcionar uma relação de orientação franca, sincera e de muito aprendizado. Poucas pessoas têm o privilégio de um orientador tão bom e amigo quanto eu – eu, pelo menos, não conheço nenhuma outra. E muito obrigado, acima de tudo, por acreditar no meu potencial, e por nunca aceitar de mim nada menos do que o meu melhor.

Devo lembrar também das muitas pessoas que leram versões preliminares desse trabalho em vários congressos ao longo dos últimos dois anos. Especialmente, os professores Bernardo Sordi, Luigi Lacchè, Mariana Silveira, Andréia Slemian, Mariana Armond. Vale uma menção especial à minha banca de qualificação que foi composta pelos professores Edson Kyioshi Nacata Jr e Antônio Manuel Hespanha. O prof. Hespanha sempre foi uma referência para mim, e foi pela leitura de seus livros que eu me apaixonei pela História do Direito. Posso dizer sem exageros que, embora ele não saiba, ele foi fundamental nessa descoberta que mudou minha vida para melhor. Foi com imensa tristeza que ouvi exatos três meses após essa banca a notícia de que ele havia nos deixado. Mas a força da sua obra e, acima disso, o exemplo de acadêmico generoso e interessado, invariavelmente disposto a ajudar os mais jovens, sempre será uma inspiração para mim e para gerações de outros historiadores do direito. Essa dissertação deve muito a ele. Um eterno obrigado, professor Hespanha!

Agradeço também a vários outros professores que, de uma forma ou de outra, cruzaram meu caminho ao longo desses últimos anos. Os professores Pedro Cantisano e Maria Tereza Fonseca Dias por terem tão gentilmente aceitado compor essa banca de dissertação. Aos professores Leandro Zanitelli e Karine Salgado pelas instigantes disciplinas e pela ajuda de sempre. Ao professor Lucas Lima, pela constante disposição em perturbar o grupo na sala do Ricardo. Ao professor Arno, por acreditar em mim.

Agradeço imensamente ao profissionalismo de parte importante do corpo administrativo da faculdade, sem o qual o meu mestrado teria sido bem mais atribulado. Agradeço imensamente à secretaria do Programa de Pós-Graduação em direito da UFMG pela presteza e gentileza de sempre, em especial ao Saul, à Cíntia, à Priscila e a tantos outros. Também agradeço à biblioteca da FD-UFMG, em especial à Andreia, que há tantos anos nos acompanha nessa constante aventura que nos leva a navegar entre o pó e as histórias dos livros antigos.

Uma lembrança mais que especial aos muitos amigos que tornaram essa caminhada mais leve. Obrigado por me acolherem sempre, ouvirem minhas piadas de qualidade sempre duvidosa e de ajudarem a dar mais sentido para a minha vida. Aos amigos do *Make Fuldade Great Again*, pelas discussões políticas sempre instigantes, pela amizade constante e por manterem forte um laço que começa na faculdade, mas que jamais se limita a ela. Em particular, a Carol Paim, Bruno Prota, Joana Maciel, Luisa Cyrino, João Patrick Ariel (Ministro) de Cota e Alves, Lucas Albuquerque, Otávio Guimarães, Gabriel Perdigão e Arthur Gandra. Também agradeço imensamente às minhas amigas e a meus amigos da graduação, que há muitos anos me ajudam a ser mais feliz e dividem comigo as agruras e alegrias de ter me formado em direito na UFMG. Em particular, a Amanda Carvalho, Jaqueline Amaral, Jéssica Franco, Ana Clara Simões, Hugo Lacerda e outros mais que continuam a ser tão importantes. Agradeço também aos vários outros amigos que a faculdade me deu ao longo dos últimos tempos. Ao Henrique Gomes, por um companheirismo que já vai para a segunda década de história; à Jéssica Holl, pela companhia nas aventuras acadêmicas; à Cristiane Silveira, pelo apoio incondicional desde antes do grupo sequer ter um nome. Às amigadas que inesperadamente encontrei no direito do trabalho, em especial à Bárbara e Flávio. Às amigas da representação discente da pós em 2018/2019, pelo companheirismo nessa atividade de tanto aprendizado. À Sarah Goiffman, pela cara amizade. Aos Amigos da História do Direito, que me provam todos os dias que nesse ambiente às vezes árido da academia, é possível encontrar amor e acolhimento indescritíveis. Agradeço à Ana Luísa Ferreira, que de colega da *Summer Academy* do *Max Planck* se tornou uma das minhas mais queridas amigadas, pelos debates sempre divertidos e esquisitos. Ao Felipe Pante, pela incrível generosidade e pelo acolhimento constante na minha estadia em Florença.

Não esqueceria jamais da Aysla e do Divi. Muito obrigado a vocês dois que, seja há muito, seja a pouco tempo, me acompanham todos os dias, presencialmente ou à distância, para o que for: conversar, debater pesquisa, beber, enfim, dividir com carinho à minha vida. Ao (João Vítor) Divinézia, por ser meu amigo a tantos anos, por me estimular a pensar com cuidado a metodologia de todos os meus trabalhos, por ser um exemplo de pesquisador sério, por

reclamar de praticamente tudo e todos e por ser o labrador humano que todos nós aprendemos a amar. À Aysla, pelo carinho indescritível de sempre, por ajudar a tornar a faculdade um ambiente mais divertido e por ser uma profissional determinada que é modelo para mim. A ambos, por terem se tornado, aos poucos, parte da minha família.

Muito obrigado, Anna. Muito obrigado por ser um porto seguro quando preciso de calma. Obrigado por me dar apoio sempre e incondicionalmente. Por me ouvir e me acalmar quando preciso; por me ajudar a crescer academicamente e pessoalmente; por me ensinar sobre arte, história, direito e o que mais for. Apesar de todas as distâncias, você faz um oceano parecer um passo, e meses passarem num segundo.

Agradeço a todas as instituições que colaboraram financeiramente para que esse projeto pudesse ser realizado. Nesse momento obscuro, em que a ciência é escamoteada, o saber é temido e a cultura é atacada, cresce cada vez mais a convicção de que nenhum país pode se desenvolver sem ciência e tecnologia; e essas, por sua vez, só caminham com o apoio de investimento público robusto. O tempo há de passar, e o conhecimento há de triunfar no fim, como sempre triunfou. Agradeço à CAPES, pela bolsa que tornou possível o desenvolvimento dessa pesquisa. Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG, por financiar duas viagens que me permitiram discutir em profundidade esse texto. Agradeço ao *Max Planck Institut für Europäischen Rechtsgeschichte*, por financiar duas idas minhas à Alemanha e por contribuir tanto para a história do direito brasileiro. Agradeço a todos os brasileiros que confiam na força do conhecimento e que lutam diariamente contra as ameaças que apontam para nós.

Nesse texto que fala tanto da reconstrução de cidades, no planejamento de novos lugares, da reformulação do tecido urbano, eu não poderia deixar de agradecer a Belo Horizonte. Sete anos atrás essa cidade me acolheu. Por sete anos, descobri aos poucos os seus encantos. Eu, vindo do interior, aprendi – não sem alguma dificuldade - a amar a capital. Obrigado pelos parques e pelas ruas arborizadas, obrigado pelos museus e pelos palácios de arte. Obrigado por ser um testemunho vivo de várias eras no traçado das ruas, na vertigem dos prédios, na majestade imemorial das serras. Essa dissertação começou com leituras descompromissadas sobre a construção dessa cidade; por mais que essa parte esteja agora ausente, Belo Horizonte pulsa em cada linha dessas quase 400 páginas.

Agradeço a Deus. Muito embora eu não esteja sempre presente como deveria, eu sei e confio que você está lá. Obrigado pela inspiração de luz e de paz desde antes de eu saber que eu existia. Peço o que sempre pedi: fazei-me instrumento de vossa paz.

Obrigado a todos por fazerem desse mestrado uma experiência incrível. Que o doutorado, apesar da distância, seja melhor ainda!

Desde que yo soy yo, en las ciudades no  
nos matan con tiros sino con decretos.  
*Gabriel Garcia Márquez.*  
*O Amor nos Tempos do Cólera*

## RESUMO

A historiografia trata o século XIX como um período de exacerbação das prerrogativas do Estado e, ao mesmo tempo, de absolutização da propriedade. Ao analisar a desapropriação, essa dissertação se propõe a colocar em perspectiva essas duas conclusões, e identificar como elas podem se conciliar. Para tanto, foram analisadas as grandes intervenções legislativas nacionais sobre o tema com os respectivos debates parlamentares, os livros de direito público, as discussões na imprensa diária e 466 decisões judiciais e 42 pareceres retirados de 12 revistas jurídicas. Foi possível identificar a existência de três modelos de desapropriação ao longo do período, que coexistiram. O primeiro deriva da lei de 1826, se fundamenta na distinção entre utilidade e necessidade pública e é de difícil execução. O segundo surge com a lei de 1845 e institui o júri de desapropriação; é de realização um pouco mais fácil, mas ainda gera indenizações elevadas. A partir da década de 1850, com o desenvolvimento econômico do país, é preciso uma presença maior do Estado, e se cria um novo modelo, a partir de um decreto especial em 1855. Ele é empregado sucessivamente em pequenas reformas urbanas no Rio de Janeiro e na construção de ferrovias. Essa flexibilização progressiva foi facilitada por duas estratégias parlamentares: a criação de regimes legislativos de exceção, com desapropriação mais rápida; e a segunda era a apresentação de projetos lacunosos, de discussão mais rápida, que diminuía as oportunidades de discussão para a oposição. Em 1904, com vistas à grande reforma urbana do Rio de Janeiro, as complexas disposições vigentes foram consolidadas e simplificadas. Paralelamente a esse percurso legislativo, tentou-se usar o instituto da desapropriação para uma abolição progressiva da escravidão, mas os proponentes dessa solução não obtiveram sucesso. Daí deriva a primeira conclusão: o desenvolvimento do instituto estava prioritariamente relacionado às necessidades das reformas urbanas e, em menor medida, com a construção de ferrovias. A análise das revistas jurídicas, por sua vez, levou a resultados adicionais. A segunda conclusão, então, é a existência de uma disjunção entre um discurso doutrinário e judicial que demoniza a desapropriação, apesar de considerá-la necessária, e, por outro lado, uma prática forense que mostra proprietários lucrando com as desapropriações por meio da negociação com o Estado. A terceira é que as desapropriações não podem ser encaradas unicamente como um conflito entre Estado e particular, já que a maior parte delas é promovida por empresas particulares autorizadas pelo poder público. A quarta conclusão é que, no século XX, as leis são feitas com o objetivo de acelerar a intervenção Estatal, mas os juízes contrariam esse objetivo ampliando as oportunidades de discussão de diversos temas dentro do processo. A quinta é que os juristas brasileiros constantemente referenciam autores estrangeiros, especialmente franceses, mas, ao “traduzir” as suas ideias para o direito brasileiro, construíram um sistema progressivamente mais favorável ao Estado. Em linhas gerais, é possível dizer que, entre 1826 e 1930, o ordenamento jurídico brasileiro foi dotando o Estado de meios cada vez mais eficientes para intervir na propriedade; mas essa intervenção podia tanto violar o direito de propriedade como atender a interesses ocultos de uma minoria de proprietários bem-relacionados.

## ABSTRACT

Historiography thinks of the nineteenth century as a time when State prerogatives are exacerbated but, equally, of absolutization of property. Through the analysis of expropriation, this dissertation put these two conclusions into perspective, and try to identify how they can be reconciled. To tackle this objective, the major national legislative interventions on the subject were scrutinized, coupled with the respective parliamentary debates, public law books, discussions in the daily press and 466 court rulings and 42 legal opinions taken from 12 legal journals. It was possible to identify the existence of three models of expropriation over the period which coexisted. The first derives from the 1826 act, is based on the distinction between public utility and public necessity and is projected to be hard to execute. The second arises with the 1845 act and institutes the expropriation jury; it is a little easier to carry out, but still generates high compensations. From the 1850s on, with the economic development of the country, a greater presence of the State was demanded, and a new model was created, based on a special decree in 1855. It was successively employed in small urban reforms in Rio de Janeiro and in the construction of railroads. This progressive flexibilization was facilitated by two parliamentary strategies: the creation of legislative regimes of exception, with faster kinds of expropriation; and the second was the presentation of sketchy projects, of faster discussion, which diminished the opportunities for filibuster for the opposition. In 1904, with the major urban reform in Rio de Janeiro in view, the complex provisions then in force were consolidated and simplified. Parallel to this legislative path, an attempt was made in late 19<sup>th</sup> century to use expropriation for a smooth abolition of slavery, but the proponents of this solution were unsuccessful. Hence the first conclusion: the development of the institute was primarily related to the needs of urban reforms and, to a lesser extent, to the construction of railroads. The analysis of legal journals led to additional results. The second conclusion, then, is the existence of a disjunction between a doctrinal and judicial discourse that demonizes expropriation, despite considering it necessary, and, on the other hand, a forensic practice that shows landowners profiting from expropriations through negotiation with the State. The third is that expropriations cannot be viewed solely as a conflict between the State and private individuals, since most of them are promoted by private companies authorized by the public authorities. The fourth conclusion is that in the twentieth century, laws are made with the objective of accelerating state intervention, but judges oppose this objective by expanding the opportunities for discussion of various issues within the process. The fifth is that Brazilian jurists constantly refer to foreign authors, especially French ones, but when "translating" their ideas into Brazilian law, they have built a system that is progressively more favorable to the State. In general terms, it is possible to say that, between 1826 and 1930, the Brazilian legal system was providing the State with increasingly efficient means to intervene in property; but this intervention could in certain cases violate the right to property, or, in very specific ones, serve the hidden interests of a minority of well-connected owners.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 Fluxograma da lei de desapropriação de 1826.....	42
FIGURA 2 Fluxograma da lei de desapropriação de 1845.....	52
FIGURA 3 Imperial Teatro São Pedro de Alcântara.....	56
FIGURA 4 Charge lembrando as desapropriações da rua do Cano.....	69
FIGURA 5 Fluxograma do procedimento de 1855.....	75
FIGURA 6 Referências manuscritas à jurisprudência em “Desapropriações (Estado de São Paulo)”, de Firmino Whitaker.....	139
FIGURA 7 Proporção de Autores Citados em Textos Brasileiros sobre Desapropriação por Nacionalidade, 1873-1930.....	149
FIGURA 8 Citações de Autores Estrangeiros em Textos Brasileiros sobre Desapropriação por Nacionalidade, 1873-1930.....	149
FIGURA 9 Referências dos Autores Brasileiros por Tipo de Fonte.....	155
FIGURA 10 Média de Citações por Tipo de Texto a Respeito de Desapropriação, 1873-1930.....	156
FIGURA 11 Média de Citações por Texto de Jurisprudência sobre Desapropriação, 1873-1930.....	157
FIGURA 12 Média de Citações de Doutrina no Conjunto dos Textos.....	158
FIGURA 13 Média de Citações de Jurisprudência no Conjunto dos Textos.....	158
FIGURA 14 Charge publicada no Jornal do Brasil em 24/11/1903.....	203
FIGURA 15 Convento da Luz por Henrique Manzo (1860). Óleo sobre tela. Acervo do Museu Paulista.....	208
FIGURA 16 Holland, S. H. Obras da Empreza Melhoramentos da Baixada Fluminense. Fotografia aérea. Fotografia aérea 15 x 23,7 cm em papel: 15,8 x 24,4 cm. Acervo da Biblioteca Nacional.....	214
FIGURA 17 Estudos para a instalação da tramway da Cantareira.....	226
FIGURA 18 BERTICHEM, P.G. Convento da Ajuda. 1865. Lithographia Imperial de Eduardo Rensburg Rio de Janeiro.....	247
FIGURA 19 Fluxograma da lei francesa de 1810.....	297
FIGURA 20 Fluxograma da lei francesa de 1841.....	301

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 Os três Modelos de processo de desapropriação e suas características principais.	103
TABELA 2 Variantes do 3ª modelo de processo de desapropriação, de 1855.....	104
TABELA 3 Fontes do direito em "desapropriação (Estado de São Paulo)", de Firmino Whitaker.....	138
TABELA 4 Fontes mencionadas em "desapropriação por necessidade ou utilidade pública", de Eurico Sodré.....	140
TABELA 5 Nacionalidade dos autores citados em "desapropriação por necessidade ou utilidade pública", de Eurico Sodré.....	140
TABELA 6 Fontes citadas em "desapropriação por utilidade pública", de Solidônio Leite....	141
TABELA 7 Nacionalidade dos autores citados em "desapropriação por utilidade pública", de Solidônio Leite.....	141
TABELA 8 Quantidade de cada tipo de fragmento exibidos em "desapropriações por necessidade ou utilidade pública", de Celso Espínola.....	142
TABELA 9 Distribuição por gênero textual dos fragmentos de doutrina citados em "desapropriações por utilidade ou necessidade pública", de Celso Spínola.....	143
TABELA 10 Tribunal de origem dos fragmentos citados em "desapropriações por utilidade ou necessidade pública", de Celso Spínola.....	143
TABELA 11 Revistas de onde foram retirados os fragmentos exibidos em "desapropriações por utilidade ou necessidade pública", de Celso Spínola.....	143
TABELA 12 Número de autores por nacionalidade e distribuição das citações.....	152
TABELA 13 Índice-h por país.....	153
TABELA 14 Autores mais citados em geral.....	159
TABELA 15 Autores mais citados que possuíam obra de direito administrativo.....	160

## SUMÁRIO

<b>1 A DISPUTA ENTRE DUAS FORÇAS: INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>PARTE I: FLEXIBILIZAR A PROTEÇÃO DA PROPRIEDADE: LEGISLAÇÃO.....</b>	<b>29</b>
<b>2 CONTROLAR O ESTADO, EXPANDIR A EXCEÇÃO: ESTRUTURA LEGISLATIVA DA DESAPROPRIAÇÃO.....</b>	<b>30</b>
2.1 A regra posta: a lei de 9 de setembro de 1826.....	33
2.2 A regra flexibilizada: decreto 353, de 12 de julho de 1845.....	44
2.3 A exceção introduzida: a rua do cano e o decreto 806 de 23 de setembro de 1854....	54
2.4 A exceção ampliada: decreto 816 de 10 de julho de 1855 e decreto 1.664 de 27 de outubro de 1855.....	70
2.5 A exceção rotinizada: desapropriação para o abastecimento de água e as reedições do procedimento sumaríssimo de 1855 (1870-1888).....	79
2.6 A exceção universalizada: o decreto 1.021 de 26 de agosto de 1903 e o decreto 4.956 de 9 de setembro de 1903.....	88
2.7 Exceções e suas regras: a título de síntese.....	102
<b>3 DE UMA ELOQUENTE EXCEÇÃO: DESAPROPRIAÇÃO DE ESCRAVOS E A LEGISLAÇÃO EMANCIPACIONISTA.....</b>	<b>109</b>
3.1 Uma solução humanitária? Primeiros passos de um debate.....	110
3.2 Uma emancipação gradual: propriedade e desapropriação na lei do ventre livre (1871).....	116
3.3 A propriedade ilegítima não merece mais indenização: a lei dos sexagenários (1885).....	123
3.4 O golpe de misericórdia: a lei áurea (1888).....	131
3.5 Os caminhos de um debate que poderia ter sido: considerações finais.....	134
<b>PARTE II: ENTRE A RAPIDEZ DA ADMINISTRAÇÃO E A GARANTIA DO PARTICULAR: DOCTRINA E JURISPRUDÊNCIA.....</b>	<b>136</b>
<b>4 UM SABER INTERNACIONALIZADO PARA A PRÁTICA LOCAL: LITERATURA JURÍDICA SOBRE A DESAPROPRIAÇÃO.....</b>	<b>137</b>
4.1 Um saber voltado para a prática: monografias sobre a desapropriação.....	137
4.2 A prática internacionalizada: textos doutrinários e jurisprudenciais sobre a desapropriação.....	145
4.2.1 <i>Uma história em duas fases: nacionalidade dos autores em textos sobre a desapropriação encontrados em revistas jurídicas.....</i>	<i>148</i>
4.2.2 <i>Médias de citações por tipo de fonte.....</i>	<i>157</i>
4.2.3 <i>Autores mais citados.....</i>	<i>159</i>
<b>5 EM BUSCA DA MEDIDA DA INTERVENÇÃO: O DIREITO MATERIAL DA DESAPROPRIAÇÃO.....</b>	<b>163</b>
5.1 Um terreno movediço: a classificação da desapropriação.....	165
5.2 Transformar a propriedade: o regime das indenizações.....	169
5.3 Violar a propriedade: utilidade e necessidade públicas.....	187
5.4 Cobrir além da propriedade: os direitos de terceiros.....	195
5.5 Proteger a propriedade particular, onerar o público: extensão e retrocessão.....	203
5.6 Salvar a propriedade pelo direito civil? as ações reais.....	211

5.7 Duplicar a propriedade: enfiteuse e terrenos de marinha.....	219
5.8 Inverter a propriedade: a demora na desapropriação.....	222
5.9 Outros debates.....	228
<b>6 EM BUSCA DE UMA INTERVENÇÃO CÉLERE: O PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO.....</b>	<b>238</b>
6.1 Sem espaço para artimanhas: o que se pode discutir na desapropriação.....	238
6.2 Para reconfigurar o Estado: atos de império, atos de gestão e os limites do judiciário.....	249
6.3 Quando o tempo urge: a declaração de urgência.....	259
6.4 Nas fricções do federalismo: conflitos de competência.....	263
6.5 Outros debates processuais.....	271
6.6 Um caso crucial: a desapropriação da São Paulo Northern.....	280
6.7 Da rapidez implacável à flexibilização possível: uma breve síntese.....	290
<b>7 MODELO OU PRETEXTO? DESAPROPRIAÇÃO EM CONTEXTO INTERNACIONAL.....</b>	<b>292</b>
7.1 O exemplo constante: desapropriação na cultura jurídica francesa.....	293
7.2 A proteção do particular: a lei de 1810.....	295
7.3 O retorno do poder público: a lei de 1841.....	299
7.4 Modelo ou pretexto? As razões de uma comparação.....	316
<b>8 UMA CONCILIAÇÃO TARDIA: CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>318</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>325</b>
<b>ANEXO – DESENVOLVIMENTO TEXTUAL DAS LEIS DE DESAPROPRIAÇÃO..</b>	<b>381</b>

## Capítulo 1

### **A Disputa Entre Duas Forças: Introdução**

Obsessão. A clamorosa luta entre forças sociais profundamente antagônicas e, ao mesmo tempo, inextricavelmente conectadas. Um paradoxo, é bem verdade. Mas, como veremos, não é o primeiro que nos proporcionará a desapropriação por utilidade pública em sua atribulada passagem pela estação do Estado liberal. Falamos de uma época que viceja sob a sombra da solidez: as certezas longamente gestadas sob a atmosfera densa do Antigo Regime finalmente podem se erguer sobre as ruínas dos velhos palácios na forma de princípios jurídicos – aparentemente – inquebrantáveis. São os fundamentos mais profundos da sociedade burguesa, que agora prospera e inocula em todos os âmbitos sua visão de mundo: política, economia, moral e os costumes se nutrem dessa forma particular de ver o mundo. O direito, régua e compasso dos arquitetos desse novo planeta, aponta para os inovadores caminhos que se descortinam. Mas a harmonização das diversas construções dessa ascendente civilização não será coisa simples. Só os mais capazes artesãos – de cidades e de decretos – poderão conciliar todas as múltiplas colunas que o século XIX escava nos terrenos que tem à sua disposição, e aparar as tortuosas arestas que espreitam em recônditos cantos dos suntuosos projetos de um novo mundo - e de um novo direito.

Uma mania fundamental atinge essa civilização: o individual. O oitocentos vive enredado na teia do singular, seduzido pela beleza da simplicidade que se insinua no um. O século XIX tem horror à complexidade, esse signo absoluto dos tempos que o precederam. E declina aquele mesmo um em vários âmbitos da vida social. Nesse universo simultaneamente etéreo e árido que é o direito, o um ironicamente se desdobra em dois – é o pedágio que deve ser pago à divisão fundamental do universo jurídico em público e privado. Sobre esses dois pedestais, o direito oitocentista coloca duas singularidades que pole até a mais ofuscante resplandecência: Estado e indivíduo. Um no universo do público e o outro no do privado, ambos se erguem às alturas do pensamento para construir a estrutura última do direito do século XIX.

O Estado oitocentista, por um lado, jamais foi um ausente “guarda noturno”, à espera da transgressão desafiadora dos seus súditos para lançar depois a vigorosa sanção (HESPANHA, 2009, p. 17). Ao contrário, ele foi instrumento de um projeto – o projeto do liberalismo clássico (COSTA, 1974), que queria para sempre mudar a face da sociedade. E, de uma forma ou de outra, conseguiria. A esse mesmo Estado foi confiada a missão capital de arrasar a sociedade hierarquizada, corporativa, coletivista – em uma palavra, múltipla – para

instaurar o reino da simplicidade. E, ao fazer isso, era preciso dar um poder nunca antes visto à comunidade política centralizada. O novo Estado que o século XIX instaura é o senhor absoluto do direito (COSTA, 2006, p. 102), imbuído da tarefa de arregimentar os corações dos seus súditos e de transformar suas mentes – por meio da educação, os brutos camponeses deveriam se tornar cidadãos guiados pela racionalidade econômica. Para alcançar essa tarefa, o Estado se espraia – ou tenta – pelos mais distantes campos. A massa disciplinada dos seus funcionários aumenta vertiginosamente (HESPANHA, 2005). Ele se apropria da justiça. Cria em cada canto do seu território escolas, hospitais, pontes, canais, ruas, incentiva a indústria, altera o câmbio e se faz senhor da economia. O que poderia colocar um freio nessa força descomunal?

A outra obsessão da mente liberal é o indivíduo. Ensimesmado na sua potência criadora, o cidadão isolado é o ponto de partida do direito privado que nasce com o código civil francês de 1804<sup>1</sup>. Mas, curiosamente, não é no estudo da personalidade que se pode encontrar o signo distintivo do sujeito de direitos dessa época. Um outro instituto é o ponto nevrálgico que coordena o universo privatístico: a propriedade. Ela se torna como que uma sombra que se projeta do sujeito sobre as coisas (GROSSI, 2014, p. 130). Não um simples instituto jurídico: a propriedade se torna agora o próprio signo da potência do humano, o mecanismo pelo qual cada sujeito, insularizado, é capaz de agir sobre o mundo. É o próprio definidor do humano. A propriedade, absolutizada, alcança agora um estatuto antropológico – ela é o centro de uma “antropologia dominical” (CLAVERO, 1998, p. 279). É a própria lente filosófica pela qual o resto do direito é enxergado: os outros institutos do direito privado são submetidos ao seu jugo redutor. Da mesma forma que o Estado se torna altivo senhor dos assuntos públicos, a propriedade é incontestemente senhora das artes privadas. O que seria capaz de contestar esse império colossal?

E, ainda assim, havia a desapropriação.

Uma instável equilibrista oscilando na corda bamba entre esses dois mundos, a desapropriação por utilidade pública coloca em rota de colisão as duas vigas mestras do direito oitocentista. No fim das contas, a separação entre público e privado não é mais que uma miragem, e qualquer um saberia que eles teriam mais cedo ou mais tarde que se encontrar. Um encontro indelevelmente conflituoso, cujas reverberações poderiam fazer tremer a cultura jurídica e os debates políticos de todo um tempo. Eis que a desapropriação nada mais é que o contato conflitivo entre duas obsessões de um tempo: a obsessão pela unidade declinada em duas entidades condutoras – Estado e propriedade. Os resultados desse conflito podem produzir

---

<sup>1</sup> Sobre a questão do sujeito de direito abstrato nas codificações, cf os textos de Paolo Grossi (2006), Pio Caroni (2013, p. 79-88), Jean-Louis Halperin (2012) e Giovanni Tarello (2008).

dissonâncias perigosas ou revelar recônditas harmonias; a tarefa dessa dissertação de mestrado é encontrar os traços mais ou menos claros que permitiram a convivência dessas duas forças em um espaço ao mesmo tempo tão amplo e tão constringente. A epígrafe desse trabalho é tirada de uma outra história de obsessão: *amor nos tempos do cólera*, de Gabriel Garcia Márquez; a literatura do fantástico que mostra como a aversão mais profunda muitas vezes é um véu sutil que esconde afinidades inconfessáveis. Pelas próximas páginas, seguiremos o jogo de afinidade e repulsa que guia a senda turbulenta de Estado e indivíduo, de propriedade e desapropriação no Brasil oitocentista. Um tipo específico de interação entre Estado e indivíduo: só falarei da tomada da propriedade individual com vistas à persecução do bem público. Não me interessa aqui a confiscação sancionatória da propriedade<sup>2</sup> nem medidas processuais com efeitos semelhantes<sup>3</sup>. Mas essa escolha é menos fruto do interesse, e mais resultado das lamentáveis limitações temporais a que inevitavelmente estamos presos.

Antes do XIX, entretanto, a situação era algo diversa. Sem a exacerbação simultânea de Estado e indivíduo, a alma da desapropriação não era necessariamente cindida – pelo menos, não da mesma forma que se tornaria depois. Apesar disso, a historiografia já se interessou pela tomada de bens privados para o bem comum na pré-modernidade (DIOS *et al.*, 2010; LORENZETTI, BABOT, MOCARELLI, 2012). De fato, Susan Reynolds (2010) mostrou que na Europa ocidental do medievo e do Antigo Regime, esse tipo de ação – violência, alguns diriam – não era vista com estranheza. Essa naturalidade é interpretada como o sinal de que, de uma forma ou de outra esse tipo de ação administrativa esteve presente desde há muito tempo na cultura jurídica europeia e de seus domínios.

Ao desembocar no século XIX, portanto, a desapropriação era já veterana de um longo percurso histórico. No entanto, como jamais deixa de acontecer, sua função e seu significado foi profundamente implicada pelos desafios particulares dos novos tempos históricos – particularmente, o novo papel do Estado e a entronização da igualdade como novo fundamento último da organização social. E muito já se escreveu sobre esse novo lugar da tomada de bens privados pelo setor público com vistas ao interesse comum – ao menos quando se pensa em um contexto mundial. O conflito fundante entre propriedade e interesse público, já foi objeto de discussão para o caso espanhol, por exemplo (INFANTE; TORIJANO, 2012). O poder público, imbuído da tarefa de planejador quase onisciente do território, emprega constantemente a desapropriação como a ferramenta que transforma seus sonhos racionalistas em realidade

---

<sup>2</sup> Susan Reynolds (2010) fez essa mesma advertência a respeito das suas próprias pesquisas.

<sup>3</sup> Refiro-me à *espropriazione forzata* italiana, por exemplo, cuja história já começou a ser ensaiada para determinados contextos (GENTILE, 2016).

concreta; Fernández de Gatta Sánchez (2012), por exemplo, já tratou desse problema. Já Luigi Lacchè (1995) discutiu uma exacerbação dramática dessa tendência: a remodelação Haussmaniana que para sempre mudou a face urbana de Paris. A desapropriação, como instrumento multifacetado, serviu também a vários outros usos: prevenção de desastres na França e parte do processo de ocupação colonial da Argélia (KRAUTBERGER, 2012); construção de ferrovias na Itália (RIDOLFI, 2012); redistribuição de terras no Reino de Napoli com vistas à extinção do feudalismo (NARDONE, 2012); dentre vários outros.

Mas nem só de aplicação se faz um instituto jurídico – e, em consequência, também a história do direito deve ir além dos erráticos meandros da prática. A doutrina a respeito do instituto, riquíssima e variada, também já estimulou importantes reflexões historiográficas. Wladmiro Gasparri (2004), com o olhar sobre a Itália, identifica uma mudança no fim do oitocentos de uma interpretação contratualista da desapropriação para uma perspectiva que enfatizava mais a autoridade do Estado. A tentativa inicial de se compreender a *espropriazione* como venda forçada era um esforço ao mesmo tempo tortuoso e sagaz de preservar o papel da vontade individual (ainda que fictícia) e do contrato (ainda que obrigatório), pegos desprotegidos no conflito entre Estado e propriedade. A passagem à perspectiva que enfatizava o papel autoritativo da administração pública, já no século XX, é o sinal de uma diminuição dos escrúpulos em se privilegiar o planejamento urbano à propriedade individual, a cidade ao lote, a coletividade de cidadãos ao indivíduo.

Se a desapropriação só pode ser um drama quando se estabelece uma obsessão com a propriedade, a história daquele instituto só será compreensível em estreita conexão com as visões a respeito da propriedade; tarefa importante, mas que frequentemente é deixada de lado pela historiografia que se debruça sobre aquele instituto (BARBOT; LORENZETTI; MOCARELLI, 2012). Troquemos agora duas palavras, então, sobre a história da propriedade no Brasil oitocentista.

A partir de meados do século XIV, a propriedade das coisas foi regida no direito português pelo sistema das *sesmarias*<sup>4</sup>. Estas correspondiam a um tipo de propriedade condicionada – isso significa que o poder exercido pelo sujeito pelo bem não era absoluto, mas estava submetido a um estrito regramento. No caso português, o pressuposto fundamental era que toda terra pertencia à coroa; o monarca concederia propriedade aos particulares sob a dita forma jurídica da sesmaria contanto que o súdito cultivasse o terreno recebido. É uma forma

---

<sup>4</sup> Um resumo didático sobre esse regime proprietário pode ser encontrado na dissertação de Laura Beck Varela (2005, p. 13-107).

radicalmente diversa da moderna: a terra é pressuposta como pública, e a propriedade não basta a si, mas tem que se submeter a requisitos bastante constringentes.

Esse modelo proprietário foi extensamente aplicado na colonização brasileira, quando já estava decadente na metrópole. Era uma forma eficiente de estimular a ocupação dos vastos descampados que se estendiam pelo interior do Brasil, ao mesmo tempo que instaurava uma rede de gratidão para com o rei. Contudo, após o iluminismo e a hipertrofia do individual, esse modelo entra em crise mesmo nas terras americanas. Em 17 de julho de 1822, um decreto do príncipe regente suspende a emissão de novas doações de sesmarias (VARELA, 2005, p. 110). Ponto final de uma longa trajetória a que não se seguiu a abertura direta de um novo regime: a ausência de uma normativa específica e completa que tratasse da questão da propriedade continuaria pelos próprios anos. As Ordenações Filipinas, legislação em vigor no Brasil, eram profundamente lacunosas, e remetiam muita coisa ao pesado patrimônio do direito romano. Seguiu-se um período em que a simples posse servia para determinar a dominação de uma gleba de terra por uma pessoa – e não só para pequenos proprietários. Mesmo os grandes senhores só podiam adquirir por meio do apossamento. Essa situação de incerteza acachapante, no entanto, não passaria despercebida ante aos olhos das autoridades imperiais.

Em 1842, começa a tramitação daquela que se tornaria a nova lei de terras (FONSECA, 2005; VARELA, 2005); seria preciso, no entanto, esperar até 1850 para que aquele projeto fosse transformado em norma vigente. A lei 601 de 18 de setembro de 1850 instituiu um novo regime de aquisições: as terras devolutas agora só poderiam ser adquiridas por meio da compra. Para Laura Beck Varela (2005, pp. 129-130), a promulgação dessa lei se insere no contexto da extinção do tráfico de escravos e da tão esperada transição para o trabalho livre. O capital antes aplicado na aquisição do trabalho cativo agora poderia ser utilizado na compra de imóveis, o que levou gradativamente à formação de um efetivo mercado fundiário no Brasil. Um impulso adicional foi dado em 1864 com a instituição da lei de hipotecas. A lei de terras se propunha a acelerar a transição do trabalho escravo para o trabalho livre; nesse sentido é que foram pensados os artigos 18 e 19. Esses dispositivos autorizavam o governo a estimular e financiar a vinda de imigrantes para o Brasil que poderiam ser contratados por proprietários de imóveis rurais. Ao mesmo tempo, pelo art. 14, a venda das terras devolutas só poderia ser feita mediante o pagamento de um preço mínimo, o que evitaria que os despossuídos aplicassem os seus trabalhos na compra de terrenos próprios. Por fim, o artigo 5º da lei autorizava a regulamentação das posses adquiridas nas décadas anteriores, e preparava o terreno para que o fundamento do cultivo fosse extirpado do direito de propriedade no Brasil.

Abstração. Era isso que desejavam os arquitetos desse novo direito. O cultivo era uma referência incômoda à realidade, ao mundo concreto, ao passo que os juristas se esforçavam para construir conceitos abstratos, geometricamente projetados para necessitar do menor número possível de fundações na realidade cotidiana (VARELA, p. 163). A propriedade era entendida fundamentalmente pela doutrina oitocentista como um poder da vontade, que se curvava no mínimo possível de ocasiões às constrições do Estado e da sociedade (VARELA, p. 195). A lei de terras de 1850 foi um momento fulcral em que esse ideário de fundo começou a se transformar em realidade.

Com restrições, é bom lembrar. Mariana Armond Dias Paes (2018) nos mostra como até o final do Império, a categoria da posse ainda era, em alguns casos, mais importante até que a propriedade para identificar quem poderia exercer poder sobre as coisas<sup>5</sup>. Os tribunais, ao considerar os processos que a eles chegavam, davam muito valor ao exercício de “atos de posse” para determinar com quem uma determinada coisa deveria ficar. Nada surpreendente para um país em que o registro público de terras era ainda muito precário. Essa perspectiva conduzia a que o reconhecimento social como “dono” era muito mais importante para a determinação de quem era ou não proprietário do que a existência de um título oficial que determinasse abstratamente a propriedade. Algo que não surpreende tanto, se considerarmos a situação das fontes do direito no período. Apesar da existência da lei de terras, o direito civil ainda não estava codificado, de tal maneira que a lei ainda não tinha a centralidade que nós, hoje esperaríamos – ou, mesmo que os juristas da época desejavam (STAUT JÚNIOR, 2015, p. 43).

Entretanto, essa situação foi se modificando a partir do fim do século XIX. A ênfase nos papéis formais que indicassem a propriedade foi se tornando cada vez mais importante (PAES, 2018, p. 114). Em 1890, foi instituído o registro Torrens, mais um passo importante na constituição de um sistema de registro público de terras<sup>6</sup>. Em 1916, após quase secular expectativa, finalmente foi instituído o primeiro código civil brasileiro, concebido por um dos seus principais autores, Clóvis Beviláqua, em chave de continuidade com a mentalidade liberal oitocentista do absolutismo jurídico (RODRIGUES; CABRAL, 2017). Ao mesmo tempo, no entanto, emergia uma nova concepção da propriedade. A partir das grandes reformas urbanas promovidas no Rio de Janeiro na primeira década do século XX, uma nova concepção da propriedade começou a ser gestada. Não mais pensada a partir da primazia absoluta do sujeito, ela começava a gravitar em torno do conceito de *função social* (CANTISANO, 2018).

---

<sup>5</sup> E “coisas”, em alguns momentos, poderiam ser também pessoas – os escravos, como a autora também mostra.

<sup>6</sup> O sistema foi declarado inconstitucional pelo STF em 1895, mas foi retomado por meio de decreto em 1917 (VARELA, p. 190).

Originalmente um conceito ligado a concepções organicistas, esse conceito começa a ser profundamente atrelado à ideia de uma *função social da propriedade* tanto na imprensa quanto em textos jurídicos, até ser finalmente positivado no texto da constituição de 1934 (MALDANER, 2015).

Do condicionamento construtivo do cultivo ao reino anárquico da posse; depois, da preocupação com o trabalho livre à absolutização do sujeito. Eis, em linhas gerais, o percurso da propriedade no século XIX, que, chega ao século XX pronta para acertar suas contas com a *questão social*, com o novo urbanismo e, em suma, com a sua função social.

Se a tarefa do historiador é a de traçar contrastes enquanto se move no problema fundamental da alteridade do passado (COSTA, 2010), não é possível deixar de lado o desafio do confronto. Demos uma breve olhada em como a desapropriação é compreendida atualmente para que, munidos desse conhecimento esquemático de como somos “nós” – os juristas do presente –, possamos melhor explorar nossas diferenças com o “outro” – o jurista do passado. E, com isso, descobrir a especificidade daqueles que nos precederam.

Atualmente, a desapropriação está submetida a um regime jurídico bastante complexo. O ponto de referência fundamental é o decreto-lei 3.365/1941, editado na Era Vargas e que substituiu todo o arcabouço normativo anterior. Editado em um período em que o parlamento estava fechado, ele possui uma série de elementos autoritários, que devem ser filtrados pela Constituição de 1988 (VALE, 2018, pp. 65-150). Entretanto, esse diploma não continuaria por muito tempo como o único documento a regular de modo límpido e simplificado a desapropriação; em 1962, a lei 4.132 instituiu a desapropriação por interesse social, com o objetivo de favorecer o desenvolvimento de projetos de combate à pobreza. Maria Sylvia Di Pietro (2014, pp. 167 ss.) identifica também a existência de desapropriações de caráter sancionatório. A primeira modalidade é a desapropriação por descumprimento da função social; para os imóveis localizados no espaço rural, a regulação está na lei 8.629/1993; para o ambiente urbano, a referência é o Estatuto da Cidade (lei 10.257/2001). A outra modalidade, estabelecida na constituição e na lei 8.257/1991, é a desapropriação de glebas de terra em que se plantam drogas psicotrópicas. Nesse último caso, não há indenização, ao passo que nas outras modalidades de desapropriação sanção, há indenização em títulos da dívida; nas outras situações, a tomada do bem particular é compensada em dinheiro. São dois os tipos de fundamento para a desapropriação: a necessidade ou utilidade pública, estabelecida no decreto-lei de 41, e o interesse social (JUSTEN FILHO, 2014, p. 642). São reconhecidas atualmente duas justificativas principiológicas para a existência da desapropriação: a supremacia do

interesse público sobre o particular, e a função social da propriedade (VALE, 2018, pp. 27 ss). Para além do governo federal e dos estados, os municípios também podem desapropriar.

Muitos detalhes sobre propriedade e desapropriação foram tratados até agora. Mas seria de pouco valor simplesmente semear informações: é preciso refletir sobre como elas serão selecionadas, organizadas e conectadas de modo a produzir sentidos, interpretações – em suma, história. Passemos então agora aos fundamentos teóricos da dissertação.

O objetivo central é compreender como os debates que serão objeto de análise e as propostas intelectuais que eles geram têm o condão de, ao mesmo tempo, expressar uma forma de conceber o mundo e prover ferramentas para alterar o ambiente em que os juristas atuam. Dito de outra forma: trata-se de articular uma história do pensamento jurídico com a descrição dos modos com que esses conceitos abstratos foram operacionalizados pelos agentes em um determinado momento histórico.

Como fazer isso? A resposta passa pelo ajuste das fontes e da abordagem a cada um dos dois objetivos distintos. Para traçar o substrato cultural que serve de plataforma para as discussões sobre desapropriação, é preciso perceber os valores fundamentais e os conceitos em disputa nos discursos, sejam eles políticos, sejam eles jurídicos. O que significa para esses atores a “proteção da propriedade”? Todos eles a tomam como um conceito fundamental? Se sim, quais são as formas consideradas “justas” de sua limitação? Para responder a essas perguntas, não é possível reificar esses conceitos, como se eles passassem por uma construção progressiva e linear ao longo do tempo<sup>7</sup>. A melhor forma de encarar o problema é notar que esses diferentes conceitos carregam referências em disputa, e que cada ator, ao lançar mão deles, está não só dizendo algo, mas *fazendo* algo (SKINNER, 2001, p. 390): proferindo uma condenação tácita, repreendendo um desvio, mobilizando um pressuposto cultural compartilhado, etc. Dessa maneira, cada um dos termos centrais em disputa – “propriedade”, “desapropriação”, “progresso”, “sociedade” – funciona como um marcador de posição. Esses conceitos devem, então, ser entendidos de forma indissociável do contexto em que eles são usados. São frutos de decisões políticas, e não de uma suposta “natureza” dos institutos jurídicos. No âmbito do político, essa performatividade dos conceitos significa que eles produzem efeitos de sentido diferentes segundo os contextos em que estão inseridos. Como coloca Pocock (2003), os agentes políticos – e, pode-se acrescentar, os jurídicos também – lidam com uma determinada linguagem, com um conjunto de significantes que estão à sua disposição. Cada ato de fala que performam mobiliza esses significados compartilhados, mas

---

<sup>7</sup> Cf., por exemplo, a noção de ideias-unidade, tributária dessa perspectiva (LOVEJOY, 1940).

também busca reorganizá-los, avançar seus sentidos, ampliar ou restringir seus usos. Enfim, visa provocar um impacto – muito embora, como o próprio Pocock ressalta, entre o que o autor pretende fazer e o que ele efetivamente faz haja uma distância que é terreno fértil para a análise.

Para o âmbito do direito, além dessa significação comum do que é *fazer algo*, também há outros sentidos envolvidos. De fato, os conceitos jurídicos literalmente “fazem coisas” na medida em que desencadeiam procedimentos e impõem obrigações. Nos debates sobre a “desapropriação inversa”, por exemplo, é possível ver como dois conceitos distintos – desapropriação e reparação civil – podem ser usados para resolver em termos muito semelhantes uma controvérsia. Mas o procedimento associado ao primeiro é muito mais célere do que o do segundo – daí um efeito não só de sentido, mas também muito prático e concreto. Escolher um procedimento ou outro no contexto de um processo não apenas *diz* algo, mas leva o Estado a *fazer* algo em nome das partes. E essas escolhas adquirem significados muito distintos nas mãos de um advogado, em sua defesa de interesses específicos, ou de um juiz, com seu efetivo poder decisório - que confere ainda mais concretude para o uso desses conceitos.

Essas disputas políticas acabam decantadas em textos legislativos e, posteriormente, são reativadas em debates doutrinários – que, por sinal, sempre guardam muito menos de abstrato ou de etéreo do que seus atores gostariam. Portanto, além de tratar da construção intelectual dos conceitos jurídicos, esta dissertação trata de identificar o modo como esses artefatos mentais são traduzidos em práticas sociais específicas junto ao poder judiciário. A ideia não é fazer estritamente uma história da justiça, no sentido de focar nos processos decisórios e nos atores neles envolvidos<sup>8</sup>. Pelo contrário, o objetivo nessa segunda etapa é compreender de que maneira os conceitos filosóficos e políticos, decantados em textos jurídicos, podem ser utilizados para resolver problemas concretos. Quais os padrões de interpretação eram adotados e como eles mudavam? Quais eram as eventuais diferenças entre um estado e outro? Até que ponto as intenções de legisladores e juízes convergiam, ou chegou a haver disputa entre eles – particularmente considerando-se os conflitos oriundos da proeminência do executivo na primeira república<sup>9</sup>?

Um conceito-chave unem as duas etapas da pesquisa: o de *cultura jurídica*<sup>10</sup>. Ele propõe a leitura do direito como um artefato cultural, como uma realização humana que concretiza

---

<sup>8</sup> Para uma história da justiça no Brasil oitocentista, cf. o trabalho de José Reinaldo de Lima Lopes (2017); para uma perspectiva mais geral, cf. Pietro Costa (2012).

<sup>9</sup> Para tratar desses conflitos no quadro de uma história institucional, cf., Christian Edward Cyrill Lynch (2014).

<sup>10</sup> Para um tratamento detalhado desse conceito, cf. o trabalho de Antônio Manuel Hespanha (2012, pp. 13-30; 48-55; 62-67).

convicções profundas a respeito da realidade natural e social – tal como a arte ou a filosofia. O direito é assim entendido como uma forma de traduzir e interpretar determinados fatos da vida de tal forma a prover padrões de comportamento que ajudem os indivíduos a se portar perante a realidade. “Cultura jurídica” descreve, portanto, o resultado da interação entre diferentes atores em disputa na produção e interpretação de normas para toda uma realidade social. A proposta de Clifford Geertz (1989) é importante para refinar a análise. Em sua visão, o conceito de cultura deve ser entendido em chave semiótica. Em outras palavras, a análise do antropólogo – ou, no caso, do historiador – deve buscar identificar os significados partilhados no seio de um determinado grupo. E a cultura corresponde justamente ao ambiente social dentro do qual determinadas práticas fazem sentido – em que alguém pode localizar-se a partir daquela prática. No caso desta pesquisa, procuro entender qual é o lugar ocupado pela desapropriação no universo de um dos muitos grupos que a ela recorrem – o dos juristas. Isso implica responder algumas perguntas que relacionam a tomada da propriedade particular pelo poder público com outras instituições e conceitos os quais conformam um objeto cultural mais amplo: o direito. Por exemplo: o que significa para a propriedade uma aceitação mais ou menos ampla da desapropriação? Como essas preocupações se traduzem em determinadas práticas processuais? Como o instituto é tratado de forma diferente pelos desapropriantes e pelos desapropriados? Até que ponto a faculdade de desapropriar impacta o conceito de Estado que imperava naquele momento histórico? Responder essas perguntas por meio de uma “descrição densa”, como propõe Geertz, significa perceber como um ambiente particular, localizado no espaço e no tempo, ofereceu respostas específicas a essas perguntas.

Há outras propostas interessantes de se compreender o conceito de cultura jurídica. Cappellini, Costa, Fioravanti e Sordi (2012) ligam fortemente a ideia de cultura jurídica ao nascimento das universidades; é uma mostra de como essa categoria está associada não somente a normas e modos de proceder, mas também a uma reflexão elaborada que sobre elas se opera e a uma categoria profissional que lhes dá suporte. É uma abordagem importante, que coloca o direito no mesmo patamar da filosofia ou da arte como expressão das formas de uma sociedade entender a realidade em que vive. Mas será usado apenas até certo limite, já que, para além da “alta” cultura dos livros e das universidades, também recorrerei às decisões judiciais e a debates parlamentares. São fontes que se relacionam a outros aspectos da vida humana – a política, a administração, o dia-a-dia das cidades. Por isso, demandam uma perspectiva um pouco mais abrangente a respeito da cultura. Essa visão do conceito se aproxima bastante do de *pensamento jurídico*. Ele corresponde à maneira como os atores, principalmente eruditos, se valiam dos artefatos intelectuais à sua disposição para reconstruir e especificar intelectualmente as

realidades com que deveriam lidar. A escolha por essa abordagem significa que o objetivo é identificar as diferentes maneiras pelas quais legisladores, juízes, advogados, formadores de opinião, juristas etc. usavam e relacionavam os conceitos. Quais eram os significados atribuídos a cada termo, com relação a cada contexto, e como eles expressam uma determinada realidade cultural subjacente. A escolha é devida sobretudo à escala do projeto. Um recorte tão amplo no tempo, e que cobre o país inteiro, coloca sérios empecilhos a abordagens mais microscópicas. Ele traz consigo o risco de simplificações e esquematismos, mas, por outro lado, permite captar mudanças subterrâneas que pouco a pouco se insinuam no longo correr dos séculos. Essa amplitude também abre muitas trilhas que podem ser esmiuçadas por trabalhos mais específicos no futuro.

Por fim, cabe ressaltar que não farei uma história do conceito de desapropriação nos moldes koselleckianos (KOSELLECK, 2006, pp. 97-118). Aqui o problema do recorte temporal e espacial se inverte: uma proposta dessa envergadura exigiria mais calibre na delimitação dos objetivos e das fontes do trabalho. Além disso, a desapropriação tem valência político-teórica subordinada à propriedade; uma proposta koselleckiana seria mais produtiva lidando mais diretamente com o conceito de propriedade<sup>11</sup>. De toda forma, as noções de espaço de experiência e de horizonte de expectativas são úteis para refletir acerca das visões a respeito do Estado, que passa a ser um agente de mudança e concretizador de expectativas sobre o futuro<sup>12</sup>. É interessante se mover no sentido de uma história das categorias (HESPANHA, 2013). Ou seja, reconstruir padrões mentais que servem para compreender a realidade e modelar as ações. Esses padrões se chocam eventualmente com as premências da realidade, com algumas demandas materiais não originalmente previstas. Do confronto entre modelos culturais explicativos e circunstâncias concretas é que efetivamente se pode tirar explicações mais aprofundadas sobre as escolhas realmente adotadas pelos agentes em uma determinada realidade social.

Colocados os fundamentos teóricos, podemos passar agora à configuração geral da dissertação construída. Ela se articula em duas partes, estruturadas principalmente em torno das fontes centrais que são empregadas em cada uma. A primeira parte, intitulada “flexibilizar a proteção da propriedade: legislação”, conta a história do lento desenvolvimento da legislação expropriatória. De uma proteção rígida da propriedade, vai-se caminhando aos poucos rumo a uma maior atenção para as necessidades do Estado. Já a segunda parte, “entre a rapidez da

---

<sup>11</sup> Para abordagens de história dos conceitos no âmbito político – alguns dos quais, inclusive, podem ser aproveitados nessa pesquisa, cf a coletânea de João Feres Jr (2014), dentre outros.

<sup>12</sup> Sobre o uso dessas perspectivas de temporalidade na história do direito, ver o trabalho de Andreas Thier (2017).

administração e a garantia do particular: doutrina e jurisprudência”, busca compreender como a legislação era recebida no mundo do direito; e, dentro desse universo do jurídico, uma atenção particular é devotada à literatura jurídica e à jurisprudência.

A primeira parte se divide em dois capítulos. O capítulo dois se estrutura a partir da análise das grandes realizações legislativas do século XIX e começo do XX a respeito da desapropriação. Insuficiente que o texto da lei é, esse capítulo olha com atenção particular para os debates parlamentares, em que as mais diversas visões de mundo e grupos de interesse podem exercer pressão, debater e tornar realidade normativa as suas ideias abstratas. O capítulo três, por sua vez, segue um caminho paralelo, mas de importância capital, que acompanha a linha principal da desapropriação. É a questão da desapropriação de escravos, que foi constantemente cogitada no segundo Império tanto em debates na literatura quanto em discussões em torno de projetos de leis fundamentais. Apesar disso, essa senda concorrente acabou por não levar à aprovação de nenhuma proposta legislativa específica.

A segunda parte está desdobrada em quatro capítulos. O capítulo quatro é um estudo prévio das fontes que serão empregadas nos capítulos seguintes: descreve e analisa os principais livros jurídicos sobre desapropriação publicados no período coberto pela pesquisa; trata dos artigos de revista e da jurisprudência disponíveis na literatura; e, por fim, identifica as principais referências estrangeiras a que recorriam os autores brasileiros. O capítulo cinco trata dos principais textos doutrinários e jurisprudenciais publicados no Brasil entre 1826 e 1930 a respeito da desapropriação. Busco compreender quais eram os principais temas de direito material discutidos, quais as fontes empregadas e quais as principais posições nos debates. O capítulo seis é uma continuação do anterior, mas agora com foco nos problemas de direito processual. O sétimo e último procura comparar os desenvolvimentos ocorridos no Brasil com a situação da França, país tido constantemente como referência pelos juristas brasileiros e tratado como a grande fonte de inspiração para a lei de desapropriação de 1845.

Esse conjunto amplo de abordagens estão ligadas entre si por bem mais do que a simples questão da desapropriação. São, na verdade, a crônica de um tipo específico de Estado, e como ele interage com a sociedade em que ele se insere. O percurso da desapropriação é relevante porque mostra em detalhe como o Estado age e como se relaciona com o indivíduo; mas mudanças que testemunharemos ao longo das próximas páginas, são, portanto, o sinal de alterações mais profundas na própria concepção de como a comunidade política deveria se organizar. Um paradigma liberal que se transforma em social, diriam alguns; uma perspectiva absentéista para outra intervencionista, diriam outras. De toda forma, unindo Estado, economia e política, o direito se mostra uma janela privilegiada pela qual podemos observar o desfilar do

drama humano; é a grande arena em que as dissonâncias podem ser ouvidas e os confrontos, dados a conhecer em suas implicações mais profundas. Vamos a eles.

**PARTE 1**  
**FLEXIBILIZAR A PROTEÇÃO DA**  
**PROPRIEDADE: LEGISLAÇÃO**

## Capítulo 2

# Controlar o Estado, Expandir a Exceção: Estrutura Legislativa da Desapropriação

Conciliar a propriedade privada e o interesse público. Ao longo do período aqui analisado, essa é a tônica dos debates travados entre parlamentares, jornalistas e juristas, desde as vistosas salas do parlamento brasileiro às mais prosaicas notas nos jornais. Como fazê-lo? A consolidação dessa dicotomia em um instrumental jurídico funcional foi sendo aos poucos construída em uma multiplicidade de intervenções normativas. Não houve uma lei única de desapropriação, mas várias normas, que foram se sucedendo à medida que as necessidades fáticas do desenvolvimento econômico foram se mostrando cada vez mais insustentáveis ante o regime antigo. Na busca por um Estado mais eficiente, foram paulatinamente construídos três grandes modelos expropriatórios no âmbito nacional: o de 1826, marcado pela dicotomia entre necessidade e utilidade públicas; o de 1845, centrado na figura do júri de desapropriação; e o de 1855, marcado pelo caráter sumário do procedimento.

Três modelos, mas múltiplas leis, constituintes de uma estrutura legislativa bastante intrincada. A função desse capítulo é, então, a de descrever a lenta formação desse complexo quadro legal. A estrutura central segue os anais do parlamento, com seus múltiplos personagens: deputados e senadores em constante disputa em torno da definição de seus interesses e na cristalização das possíveis interpretações a respeito do possível conflito entre propriedade e autoridade. Ao destrinchar os argumentos empregados, as estratégias de obstrução e a busca pela aprovação das diversas leis, podemos identificar os traços do universo mental dentro do qual a desapropriação se encaixava nessa época.

Mas há mais. A Assembleia Geral do Império e o Congresso Nacional da República não eram simples ilhas à deriva na paisagem urbana do Rio de Janeiro. Os debates que nasciam em suas imponentes salas extravasavam as paredes em que se abrigavam e eram ou comentados ou expandidos na imprensa, seja ela da própria capital, seja em outras regiões do país. É o problema da opinião pública, que também povoa as páginas seguintes. A contextualização dos debates jornalísticos permite reconstruir, ainda que de maneira fragmentária, o clima político - sobretudo da capital. O que os deputados estavam lendo, o que os senadores discutiam, quais as reações dos literatos e intelectuais que se reuniam na rua do Ouvidor e às margens da Guanabara: é possível vislumbrar os contornos da vida pujante que rodeava o parlamento e

determinava a visão que os representantes maiores da nação suscitavam nessa etérea *opinião pública*, tão citada na época.

Mas nem sempre as coisas foram tão vibrantes assim. Como todo objeto humano, a construção da esfera pública também teve a sua espessura histórica. Suas cambiantes nervuras foram se entrelaçando pouco a pouco até atingir uma figura mais completa e acabada. A lei de 1826, primeiro e mais fundamental estrato do regime que será analisado, por exemplo, praticamente não ensejou comentários na ainda incipiente imprensa brasileira. Menos de 20 anos após a vinda da família real, os jornais cariocas ainda eram uma pálida imagem daquilo que viriam a ser nas próximas décadas. A norma seguinte, a lei de 1845 sobre as desapropriações por utilidade pública, não deu muito mais vigor às discussões. Identifiquei apenas a publicação direta na imprensa dos debates parlamentares. Um tipo de divulgação que não era específico a essa lei, mas que acontecia regularmente – e, portanto, que não denota qualquer excepcionalidade da desapropriação. Fora isso, foi possível ver apenas algumas pequenas notas de poucas linhas com comentários sobre o que estava acontecendo, e, ainda por cima, com a mera descrição dos fatos, sem qualquer profundidade analítica<sup>13</sup>.

Por volta dos anos 1850, começam a aparecer textos na imprensa em que proprietários discutem desapropriações a que eles foram submetidos. Buscam, de uma certa forma, esclarecer rumores e aplacar curiosidades para preservar a sua honra e explicitar que não se haviam desviado do caminho da lei e da retidão. Mostra disso é um pequeno texto de Teixeira de Freitas<sup>14</sup>, talvez o mais importante jurista oitocentista brasileiro, em que ele buscava combater rumores de que ele estava exigindo um preço muito alto pela desapropriação de um bem de sua propriedade. Ele ainda afirmava de forma irônica que abria mão da proteção da constituição e aceitava que a indenização não fosse prévia, contanto que o arbitramento se iniciasse logo. Esse texto era, na verdade, a resposta a uma acusação dos proprietários originais<sup>15</sup>. O fim dos anos 1840 e começo dos anos 1850, portanto, é o pontapé inicial de um verdadeiro e efetivo debate público a respeito da desapropriação. A tomada do Teatro de São Pedro, acometido pela má gestão, por exemplo, é uma discussão que ganha a redação dos jornais nesses tempos.

---

<sup>13</sup> *Jornal do Comércio*, 02/02/1845; *Jornal do Comércio*, 09/02/1845; *Jornal do Comércio*, 28/03/1845; *Jornal do Comércio*, 29/03/1845; *Jornal do Comércio*, 30/03/1845; *Jornal do Comércio*, 06/04/1845.

<sup>14</sup> *Jornal do Comércio*, 17/01/1855.

<sup>15</sup> Antes do texto original, aparecera um esclarecimento (*Jornal do Comércio*, 21/10/1855) dos proprietários originais: no contrato de compra e venda, ficara estabelecida uma cláusula segundo a qual, em caso de desapropriação amigável, deveria haver anuência dos antigos donos, e eles deveriam receber metade do valor, coisa que não fora feita. .

Por essa época, em 1855, o projeto da lei de desapropriações para construção de estradas de ferro também foi noticiado de forma discreta, em poucas linhas<sup>16</sup>. Alguns textos a seu respeito, no entanto, começam a aparecer. Por esses tempos, a discussão de casos específicos parecia captar com mais constância a atenção dos jornalistas: quais terrenos desapropriar, quais ações do governo mereciam censura; enfim, um verdadeiro *tribunal da opinião pública*<sup>17</sup>, que agia *de lege data*: a partir da determinação do direito, tratar apenas da sua melhor aplicação.

Esse quadro segue nas décadas seguintes, com os debates a respeito do abastecimento de água no Rio de Janeiro. Há pequenas notas sobre a aprovação da lei de 1875<sup>18</sup>, assim, como sobre o projeto de 1888, sem comentários<sup>19</sup>. Mas desde o fim dos anos 1840 que se discutia sobre a conveniência da desapropriação para tratar dos problemas da seca no Rio de Janeiro.

A última grande lei sobre a tomada da propriedade particular pelo poder público vem em 1903 em um contexto já muito diferente. Gestada cuidadosamente para as obras da grande reforma urbana do Rio de Janeiro, ela mobiliza paixões e estimula profundos debates. Constantemente as penas de muitas figuras públicas foram levantadas para tratar de todos os aspectos da nova legislação – era impossível não comentar a respeito da onda de mudanças que se impunha sobre o tecido urbano da velha corte. A publicação – e eventual análise – de acórdãos e sentenças se multiplica. Notícias de recursos envolvendo desapropriações eram relativamente comuns<sup>20</sup>, e também resultados de julgamentos no STF<sup>21</sup>. A propositura de ações de desapropriação também aparecia com frequência<sup>22</sup>, bem como outros tipos de movimentação processual<sup>23</sup>. As ofertas efetuadas pelo governo também apareciam ocasionalmente nas páginas dos jornais<sup>24</sup>. A recente separação entre Igreja e Estado era uma questão política importante, e, de forma muito significativa, a desapropriação de um hospício pertencente a uma ordem religiosa foi descrita como a sua “secularização”<sup>25</sup>. Um grande debate se forma, com a

---

<sup>16</sup> *Diário do Rio de Janeiro*, 28/07/1855.

<sup>17</sup> Sobre opinião pública no Brasil oitocentista, ver o texto de Judá Leão Lobo (2017). Sobre a relação entre imprensa e opinião pública, ver Judá Leão lobo e Luís Fernando Lopes Pereira (2014). Sobre a relação entre opinião pública e direito penal, ver o texto de Luigi Lacchè (2009).

<sup>18</sup> *A Reforma: Órgão democrático*. 12/07/1875; *A Reforma: Órgão democrático*. 07/11/1875.

<sup>19</sup> *Gazeta de Notícias*, 08/11/1888.

<sup>20</sup> *O País*, 29/05/1906; *O País*, 22/06/1906; *Jornal do Brasil*, 07/10/1905.

<sup>21</sup> *O País*, 26/06/1906; *Jornal do Brasil*, 26/10/1904.

<sup>22</sup> *Jornal do Brasil*, 27/08/1903; *Jornal do Brasil*, 28/11/1903.

<sup>23</sup> *Jornal do Brasil*, 09/12/1903; *Jornal do Brasil*, 27/12/1903; *Jornal do Brasil*, 27/01/1904; *O País*, 12/10/1905; *Jornal do Brasil*, 30/08/1905; *O País*, 18/10/1905; *O País*, 21/11/1905; *O País*, 05/12/1905, dentre outros.

<sup>24</sup> *Gazeta de Notícias*, 10/05/1905; *Gazeta de Notícias*, 31/05/1905; *Gazeta de Notícias*, 07/07/1905, dentre outros.

<sup>25</sup> *Jornal do Brasil*, 20/02/1902.

articulação entre grupos de interesse – a Associação Comercial, a Sociedade União dos Proprietários<sup>26</sup> e Clube de Engenharia à testa deles.

Um quadro complexo, cujas fortes cores serão descritas em mais detalhe à frente.

## **2.1 – A regra posta: a lei de 9 de setembro de 1826**

Nos anos 1820, o Estado brasileiro vivia os inícios do seu processo de estruturação: a ruptura com Portugal, recente e instável, era carente de consolidação. O delineamento jurídico e a estrutura concreta do Império recém-nascido ainda estavam por construir<sup>27</sup>. Em 1826, é aberta a primeira legislatura da Assembleia Geral, responsável por dar forma ao ordenamento jurídico que, aos poucos, se tornava plenamente brasileiro. Uma das leis produzidas nessa primeira leva de atividade parlamentar é aquela que ficou conhecida como “relativa ao direito de propriedade” nos textos do parlamento. Um nome que não diz a nós hoje aquilo que esperaríamos: na verdade, a norma tratava da desapropriação. A perspectiva adotada não é a da tomada da propriedade, mas a da sua proteção contra o Estado. De fato, o Visconde de Caravelas diz com muita propriedade: “Se em todas as leis devemos proceder com muita madureza, esta ainda maior atenção nos merece, do que qualquer outra, porque o seu objecto é o mais importante do cidadão, é o tirar-lhe a sua propriedade” (SI, 1826, 3, p. 30<sup>28</sup>). De fato, uma inversão de pensamento que causa estranhamento, mas é amplamente significativa: denota uma virada conceitual importante, e que vai ser mais bem desenvolvida à frente.

Senadores e deputados se engajaram em debates por vezes aguerridos durante a tramitação da lei, em que a necessidade de garantir a atuação do Estado era confrontada pela importância do sagrado direito de propriedade. O culto dessa jurídica divindade, tão cara aos oitocentos, se articulava em torno de duas palavras-chave: necessidade e utilidade pública. Eram as únicas bases a partir das quais a sacra potestade poderia ser profanada pelo governo e o bem particular entraria no patrimônio público. É o fio condutor do embate entre esses dois conceitos que dá a tônica da tramitação da lei de 9 de setembro de 1826, primeira norma do Brasil independente a respeito da desapropriação. O projeto que mais tarde se tornaria a lei foi apresentado no Senado no dia 23 de junho de 1826, prevendo que apenas a absoluta necessidade poderia levar à tomada da propriedade particular; mesmo caminho da segunda redação,

---

<sup>26</sup> Pedro Cantisano (2018) já tratou da atuação dessa importante instituição.

<sup>27</sup> Sobre a consolidação do aparato institucional brasileiro, ver os trabalhos de Istvan Jancsó (2003, 2005), Sérgio Buarque de Holanda (1985), Emília Viotti da Costa (1982), dentre outros.

<sup>28</sup> Sobre a forma de citação dos debates parlamentares, ver a seção relativa às referências bibliográficas.

proposta em 8 de julho do mesmo ano. Mas, em 5 de agosto, uma ulterior e definitiva versão foi colocada na mesa dos senadores, que finalmente aprovaram a inclusão da utilidade pública na legislação expropriatória: uma brecha na fortaleza do absolutismo proprietário<sup>29</sup>, é bem verdade, mas muito guarnecida por instrumentos estratégicos, como logo se verá.

Os debates principiaram na câmara alta em 4 de julho de 1826, com discussões sobre o que de fato significavam os fundamentos da desapropriação. A cisão entre os conceitos de necessidade e de utilidade, afinal de contas, ainda não era clara para todos, e a sua interrelação é mais complexa que a de uma simples divisão estanque. Para o Visconde de Barbacena, eles se identificam: “A minha propriedade só pode ser tomada por absoluta necessidade para utilidade pública” (SI, 1826, 3, p. 26). A redação do projeto contribuía para essa confusão, mas nem todos compactuavam com essa mistura. Fernandes Pinheiro, por exemplo, faz questão de distinguir essas duas palavras, assim como o Visconde de Caravelas. Este último constrói a divisão de tal maneira a proteger a propriedade: para ele, seria possível apenas se falar em expropriação nos casos de absoluta necessidade. A utilidade pública não poderia ser cumprida por meio da desapropriação: em tais casos, os funcionários públicos deveriam procurar comprar a propriedade mediante a concordância do desapropriando, tal como um particular faria. A referida “necessidade para a utilidade pública” implicaria uma abertura conceitual maior, que em muito poderia prejudicar o proprietário. Afinal de contas, o conceito central se deslocaria para a utilidade, e a ideia de necessidade, posta em função da outra, se desnaturava em mera retórica, algo supérflua para a definição da verdadeira substância do conceito.

Mas ainda era possível aprofundar as linhas de defesa da propriedade. E isso seria feito com críticas a uma perigosa imprecisão, seguidas de uma especificação conceitual. O artigo 1º do projeto original da lei estabelecia que “a necessidade absoluta da propriedade alheia, para utilidade publica, é o único caso, em que cessa o direito de propriedade garantido pela constituição titulo 8º art. 179. § 22”. O problema é que não constava do texto o que seria a tal “necessidade pública”. O Visconde de Caravelas, opositor dessa redação vaga, afirma:

O direito de propriedade é um dos maiores de que o homem goza; é o que o obriga a viver em sociedade: elle merece a mais escrupulosa attenção, e da maneira que se acha no projecto, está muito vago: por tanto, assento que se declarem os casos em que se deve entender essa absoluta necessidade, (SI, 1826, 3, p. 25).

É uma clara tentativa de restringir a discricionariedade do Estado nesse particular: o poder executivo, que poderia se valer dessa abertura para abusar do cidadão, não poderia ser

---

<sup>29</sup> Sobre esse conceito, ver a obra de Paolo Grossi (1988).

deixado entregue à própria vontade, sob pena de sofrimento dos proprietários. Mas nem todos consideravam razoável essa objeção: o Barão de Alcântara e o Senador Fernandes Pinheiro se contam no número dos apoiadores do projeto (SI, 1826, 3, p. 26). Na visão do primeiro, o caso em que se pode dar a exceção ao direito de propriedade já está determinado: é a necessidade pública. Um conceito certamente genérico, mas com conteúdo preciso, de modo que não faria sentido especificar as eventuais situações em que ele se concretiza: todas as possibilidades já estariam compreendidas no conceito geral.

O Visconde de Paranaguá concorda com a especificação dos casos em que ocorreria a necessidade pública. Seu fundamento é a letra da constituição: o art. 179, § 22, afirmava que “A Lei marcará os casos, em que terá lugar esta unica excepção [ao direito de propriedade, a desapropriação], e dará as regras para se determinar a indemnização”. Para o visconde, a ideia de necessidade já estava contida no texto de 1824, e a exigência que ele fazia de especificação era maior: se deveriam marcar detalhadamente todos os casos em que a tal necessidade poderia aparecer. O Visconde de Maricá, nessa mesma linha de raciocínio, propôs emenda discriminando os casos de necessidade pública, quais sejam: “segurança, defesa, commodidade, e salubridade publica” (SI, 1826, 3, p. 27). O Senador Borges, por outro lado, defende a redação original. Em sua visão, é impossível prever de antemão as eventuais ocasiões de necessidade. A tentativa de enclausura-los dentro de uma lista fechada poderia deixar fora muitas hipóteses imprescindíveis ao bom trabalho da administração pública, e impossibilitar a realização de obras públicas. Borges também adverte sobre o risco de uma possível regressão ao infinito. Após esmiuçar os casos de utilidade pública, ainda sobraria um certo grau de indeterminação. Seria necessário – pelo menos se se levasse a sério o argumento – discriminar melhor também os outros conceitos, como o de salubridade pública. Mas definido os casos de salubridade pública, nem tudo estaria dito: seria preciso caminhar mais um pouco e tratar de concretizar os requisitos ainda mais? E assim por diante, conduzindo a uma teia potencialmente infinita de normas, explicações e exceções, em muito semelhante à infinita profusão de regras que povoara o Antigo Regime e dera vazão às críticas que haviam terminado por minar-lhe a legitimidade.

E não só a presença ou ausência dos casos particulares de verificação da necessidade suscita dissabores: o Visconde de Caravelas acusa a lei de inconstitucionalidade, e em virtude do próprio conceito central. A constituição fala na “exigência do bem público”, enquanto que o primeiro projeto trata apenas de “absoluta necessidade” para a desapropriação, um conceito bem mais restrito.

Após a discussão dessas questões, entrou em cena o artigo 3º. O tema era crucial: os critérios para a indenização e a nomeação dos árbitros. De fato, é a calibração adequada desse

ponto que legitima a desapropriação: ela não é simplesmente uma tomada da propriedade, mas a sua troca forçada por um equivalente em dinheiro. Nos debates, é da boca do Visconde de Barbacena que soa essa realidade, no momento em que afirma que “Este artigo é o mais importante da lei, é o único capaz de salvar o direito de propriedade do cidadão, porque faz entrar na avaliação não o valor da propriedade, mas o proveito que o dono tira” (SI, 1826, 3, p. 30). Ou seja, não é importante apenas o valor bruto do bem, mas todo tipo de lucro que o dono pode dele extrair. Um princípio generalizado, mas que foi alvo de certo exagero: o Visconde de Paranaguá tentou acrescentar ao processo aquilo que ele chamou de “estimação”, correspondente ao valor intangível do bem: a afeição pessoal com a coisa, por exemplo. O Barão de Alcântara e o Visconde de Caravelas se opuseram a essa adição por considerar esses valores imensuráveis. Além disso, fariam com que sempre fosse exigida a boa-vontade do proprietário para que se completasse a desapropriação<sup>30</sup>. É interessante que, ao se opor a essa proposta, o Barão de Alcântara, autor do projeto de lei em discussão, se sentiu na necessidade de ressaltar sua fidelidade ao direito de propriedade: “Seria muito bom que isso se pudesse admitir, porque sou accerrimo defensor do direito de propriedade, e da sua plenitude; mas teria inconvenientes mui grandes” (SI, 1826, 3, p. 31). Ainda no art. 3º, O Barão de Cayrú levanta a dúvida do que fazer caso os árbitros discordassem entre si; afinal, um número par de decisores poderia levar a inconciliáveis divergências. O parlamentar foi, no entanto, respondido pelo Visconde de Barbacena e pelo Barão de Alcântara. Eles afirmaram haver uma regra geral pela qual em um tal caso as partes deveriam acordar na nomeação de um terceiro árbitro.

Findos esses debates, passou-se à discussão do art. 5º. Esse trecho estabelecia que o dono do bem integrado ao patrimônio público poderia não receber diretamente o valor a que tinha direito: ao contrário, ser-lhe-iam confiados os juros referentes ao bem, no valor de 6% ao ano. O Barão de Alcântara justificou essa estratégia com motivos algo paternalistas. O pai de família pródigo poderia gastar desmesuradamente o valor que derivava da venda da propriedade, mas, se ganhasse apenas os juros, os estragos dessa eventual incontinência ficariam bastante limitados. Essa proposição intervencionista, entretanto, não foi vista com bons olhos pelos senadores Viscondes de Paranaguá, Caravelas e Baependi. Argumentaram que a maioria dos homens exercia com plenitude o bom juízo na administração dos seus respectivos bens. O artigo

---

<sup>30</sup> É interessante pensar em paralelo essa questão e o dano moral. Durante boa parte do século XIX, aquela modalidade de ataque aos direitos não era reconhecida como indenizável monetariamente. Isto porque a honra e a afeição não têm preço e, por conseguinte, não podem ser alvo de compensação judiciária. Da mesma forma, ainda era impossível se pensar realisticamente nesse tempo a possibilidade de que a indenização pela desapropriação abarcasse elementos sentimentais. Mais a respeito da questão do dano moral no período pode ser encontrado no trabalho de Diogo Trugilho (2015).

proposto, portanto, ajustava-se à exceção desta regra, e por isso contrariava a boa construção legislativa: o direito é a preocupação com o que normalmente ocorre, e não a obsessão pela exceção. Ademais, o percentual fixo dos juros poderia se tornar mais para a frente um peso nas costas do governo federal, obrigado a arcar com despesas excessivas. O texto, considerado desnecessário para a classe proprietária e prejudicial ao governo, acabou sumariamente suprimido.

A proposta original do art. 7º foi considerada demasiado favorável ao proprietário, que era o único autorizado a demandar judicialmente em favor do seu direito. Foi proposta e prontamente aprovada uma emenda autorizando também o governo a contestar eventuais resultados desfavoráveis.

A parte final da discussão dos artigos da lei não trouxe tranquilidade, mas acesa polêmica. O oitavo e derradeiro artigo estabelecia o procedimento – ou a falta dele – em caso de guerra: após a liquidação do valor, o governo poderia tomar posse do bem sem qualquer formalidade. É certo que os direitos poderiam ser posteriormente deduzidos, mas provisões tão duras tiveram de ser amenizadas ao longo da tramitação. O Barão de Cayrú, por exemplo, queixou-se da redação pouco clara, e que poderia dar margens a arbitrariedades. Seria necessário, então, deslocar o eixo conceitual da ideia de invasão para a distinção entre tempos de paz e tempos de guerra, e especificar melhor as exceções que poderiam ocorrer nesse segundo. Simplesmente declarar que todas as formalidades cessavam não era uma boa estratégia – ou pelo menos não para os proprietários. Mas a suavização dessas questões controversas acabou chegando. A previsão inicial de que apenas a propriedade poderia ser tomada foi de uma certa forma atenuada, permitindo-se ao governo, caso fosse suficiente, apenas exercer a posse sobre o bem. Também houve uma ampliação do tempo em que essa exceção poderia ser instaurada: não apenas mais a guerra ou invasão (expressões consideradas sinônimas no debate), mas também os casos de *comoção*. O leque de instrumentos à disposição do Estado foi, assim, ampliado. Mas não para majorar o seu poder, e sim para que a atuação pudesse ser modulada, e a intervenção fosse mais branda, segundo as circunstâncias se apresentassem mais ou menos duras.

O Barão de Cairú criticou aquilo que, em sua visão, era um excessivo obséquio para com a propriedade privada: “Sr. presidente, estou maravilhado de que, para se garantir a propriedade, se proponham tão exorbitantes indenizações, sendo o acto do governo em caso urgente, em que a pátria periga, e convém prevenir a sua ruína” (SI, 1826, 3, p. 34). Em sua visão, havia senadores tentando restringir a possibilidade de ação do governo ao tratar da possibilidade de retorno da propriedade ao particular. Para ele,

A principal virtude civica é o constante habito de fazer cada individuo o sacrificio do seu interesse particular ao interesse publico. Autorizar enormes exigencias do interesse particular contra as exigencias do interesse publico, teria o effeito de desmoralizar. Os cidadãos devem considerar ao Estado como os filhos aos pais, não exigindo indemnisações, senão com equidade, e segundo o direito civil, somente no que é factível: quantum facere potest. A legislação deve inspirar a cada um dos proprietarios, que são os que mais efficazmente percebem a protecção do Estado, os sentimentos patrioticos (SI, 1826, 3, p. 34).

E a constituição estimularia esse desprendimento ao dar liberdade ao governo de se apropriar do patrimônio particular com vistas ao bom cumprimento de seus interesses.

No dia 15 de julho, começa nova discussão do projeto, mas com redação renovada em vários pontos. A modificação crucial foi no artigo primeiro: agora, utilidade e necessidade pública foram transformadas em conceitos autônomos entre si, e foram estabelecidos os casos em que elas poderiam se concretizar: “1º Defeza do estado; 2º Segurança, salubridade, commodidade e decoração publica; 3º Fundações de casas de instrucção da mocidade, ou instituições de caridade, e soccorro publico”.

O senador João Evangelista criticou – embora sem muito entusiasmo – a redação dada ao art. 1º do projeto. O primeiro problema é uma picuinha gramatical a respeito da cisão entre os dois conceitos: para ele, não se poderia dizer que a necessidade era a “única exceção”, haja visto que a utilidade seria um caso separado. Mas, mais que esse detalhe semântico, a atenção do parlamentar se voltaria aos casos em que o conceito seria verificado. Ele procura acrescentar a hipótese de “subsistência”. Isso significaria dar poder ao governo de regular o abastecimento de gêneros de primeira necessidade em casos de guerra, quando aqueles bens poderiam ser desapropriados de modo a ser fornecidos à população. Isso porque

Em caso de fome e guerra, especialmente nos paizes centraes, ou ainda maritimos de tenue commercio, que não podendo ser promptamente soccorridos pela importação, podem abarcadores de generos da primeira necessidade a pretexto de sua propriedade, pôr em seu poder a vida dos concidadãos. Nesta urgencia, digam o que quizerem os economistas liberaes, o governo deve impedir as machinações de taes monopolistas, tomando taes generos, ou taxando-lhes os preços (SI, 1826, 3, p. 113).

O segundo caso é denominado de “humanidade”. Seria a situação em que um proprietário de escravos maltratasse seus cativos e fosse obrigado a vende-los ou a alforriá-los mediante justa indenização<sup>31</sup>. Carneiro de Campos contesta a utilidade de se falar na questão dos escravos, haja visto que seria um problema de ordem penal (lembremos que faltavam ainda

---

<sup>31</sup> A respeito dos debates acerca da desapropriação de escravos, cf. o capítulo 3.

quatro anos para a promulgação do primeiro código criminal brasileiro): o abuso do senhor contra o seu servo implicava uma afronta aos direitos deste último, pelo que seria no interesse do cativo, e não no do governo, que se operaria a venda ou a alforria. A utilidade/necessidade pública não entrava em jogo nesse momento, pelo que não valia a pena tratar do problema do “elemento servil” naquela lei.

O Visconde de Inhambupe critica a possibilidade de desapropriação com finalidade de construção de casas de instrução pública. Para ele, a desapropriação só poderia ocorrer nos casos em que entrassem em jogo “a defeza do estado, a segurança publica, a salubridade, e o socorro publico”. O Visconde de Caravelas, entretanto, discorda, e o fundamento, novamente, é a contraposição entre necessidade e utilidade. Para Caravelas, os casos elencados por Inhambupe diziam respeito apenas à necessidade, mas não tratavam das hipóteses de utilidade. Mas isso não é fortuito: este último parlamentar de fato considerava que a maior comodidade para o Estado não poderia, de forma alguma, justificar que se tomassem os bens arduamente conquistados pelos particulares. O procedimento deveria ser outro: “Quando o estado necessitar da propriedade particular para taes objectos de commodidade, e decoraçãõ publica, ajuste-se com os donos, pague com largueza, e logo elles cederão voluntariamente do seu direito” (SI, 1826, 3, p. 117). Caravelas tem uma proposta conciliatória, que pretende unir o respeito devido à propriedade com o atendimento da utilidade pública: é condicionar a verificação deste último conceito à declaração por lei. Com isso, o nível de exigência seria bem maior, envolvendo negociação com deputados e um esforço político bem mais pronunciado que aquele demandado por um simples decreto.

Quanto ao nobre senador contrariar que sejam estes casos verificados por lei, devo ponderar que o direito de propriedade é o que constitue o vinculo mais forte da sociedade, e por isso deve respeitar-se muito, e ser o congresso da nação quem verifique os casos em que, para utilidade publica, deva tomar-se a propriedade particular. Isto não é novo. Em Inglaterra, não se tira a propriedade de ninguem sem um acto do parlamento (SI, 1826, 3, pp. 119-120).

O senador Borges discorda da proposta. Em sua visão, ela tem por pressuposto que o executivo ou o judiciário zelarão menos pela propriedade do que o legislativo, o que é absurdo e desonroso. Ademais, não é atribuição própria do parlamento fazer esse gênero de julgamento, concretizando uma lei que ele mesmo votara: esse tipo de atuação é própria dos juízes. Que se deixasse ao executivo, mais inteirado desses assuntos, o poder de desapropriar.

Após essas discussões, a comissão de redação voltou a atuar, e foi estabelecido o texto que se tornaria final e seria erigido em canônico até meados do século XX para distinguir utilidade e necessidade públicas. Ele se cristalizou nesses termos:

Art. 1º. A única exceção feita á plenitude do direito de propriedade, conforme a constituição do imperio tit. 8º art. 179, § 22, terá logar quando o bem publico exigir o uso, ou emprego da propriedade nos casos seguintes:

1º Defesa do Estado.

2º Segurança publica.

3º Soccorro publico em tempo de fome, ou outra extraordinaria calamidade.

4º Salubridade publica.

Art. 2º Terá logar a mesma exceção, quando o bem publico exigir o uso, ou emprego da propriedade do cidadão por utilidade, previamente verificada por acto do poder legislativo, nos casos seguintes:

1º Instituição de caridade.

2º Fundação de casas de instrucção da mocidade.

3º Commodidade geral.

4º Decoração publica.

Ainda na segunda discussão, no dia 27, houve particular controvérsia a respeito da redação do § 2º do art. 1º. Entre as hipóteses de desapropriação, a comissão havia originalmente acrescentado a de ruína de prédios públicos. Segundo o senador Carneiro de Campos, a ideia do colegiado era ampliar a noção de “segurança” anteriormente escrita, que, sozinha, poderia parecer tratar apenas da segurança do Estado. A intenção da comissão era ampliar o sentido, acrescentando hipóteses de segurança do particular. O senador Barroso discordava dessa posição. Argumentava que esse tipo de risco, justamente por ser causado pelo próprio cidadão, deveria ser arcado por ele mesmo. Caberia à polícia, em cumprimento das posturas, ordenar a demolição do prédio, já que a periclitante situação do edifício não seria mais de responsabilidade do Estado “do que se lhe pegar fogo, ou for arruinada por um raio” (SI, 1826, 3, p. 177). Como bem dito pelo Barão de Alcântara, era um problema entre particulares, que entre eles deveria ser resolvido. O Barão de Cairú, acompanhado do Visconde de Nazaré, por sua vez, considera até insuficiente a enumeração feita pela comissão de redação. Ele lembra de casos em que o desabamento de casas em Salvador havia ceifado a vida de moradores da região, e do perigo de desprendimento de rochas nas pedreiras próximas ao Rio de Janeiro: algo deveria ser feito a esse respeito, e a desapropriação seria o caminho adequado para ajustar essas construções. E isso fora a necessidade de preservação das matas para garantir o abastecimento de água da cidade. É nesse espírito que ele propõe a seguinte emenda: “Unir aos proprios nacionaes as pedreiras vizinhas ás cidades, e as mattas que mantém as fontes” (SI, 1826, 3, p. 177).

Entretanto, acabaram não sendo muito numerosas as modificações nos textos, e os debates avançaram rumo ao art. 8º, que tratava do problema dos tempos de guerra. Sensibilíssimo pela abrupta tomada da propriedade, voltou a ser objeto de controvérsia, tal como na discussão anterior. O Senador Rodrigues de Carvalho propôs que a indenização prévia, na forma do art. 5º, fosse estendida aos casos de guerra e de comoção. O Barão de Cairú, por outro lado, discorda veementemente dessa restrição. Para ele, a exceção, demandando uma rápida ação do Estado, exigiria a dispensa de certas formalidades em tempos de guerra. Mas ele não se cinge a uma defesa filosófica do seu ponto de vista: para ele, a própria constituição autorizava, em momentos de forte comoção, a exceção a determinados direitos, inclusive a vida<sup>32</sup>. No fim das contas, a proposta de exclusão da “preservação da ruína de edifícios” foi acatada, bem como a necessidade da prévia indenização em casos de guerra ou comoção<sup>33</sup>.

Após essas discussões, o projeto foi remetido à comissão de redação e, após algumas modificações, acabou aprovado sem nenhuma ressalva pelo Senado (SI, 1826, 4, p. 24). Agora, apenas a Câmara se interpunha entre o projeto de lei e a sua efetiva transformação em norma vigente. E, como é de se esperar, os deputados não descansaram diante de um tema de tamanha importância.

Na segunda casa legislativa, já no dia 31 de agosto, o deputado Vergueiro propôs que se acrescentasse às hipóteses de desapropriação do primeiro artigo a de servidão rústica. Ele reconhece que este último conceito poderia ser inserido no de comodidade. Mas, para Vergueiro, “a commodidade geral refere-se á nação toda, (...) porém isto nunca, se poderá dizer de uma servidão, que apenas será interessante a uma povoação, a um distrito, a um bairro,” (CD, 1826, 4, p. 329). Os deputados Marcos Antônio, Souza França e Batista Pereira discordaram. Todos aludiram que “comodidade geral” não se refere à nação como um todo, mas a uma grande quantidade de pessoas; por isso, a emenda apresentada era supérflua, e já estava contemplada no texto normativo original<sup>34</sup>.

De novo o art. 8º foi alvo de discussões. O deputado Vergueiro observou uma certa contradição entre o começo do dispositivo, que dispensava as formalidades, e o final, que impunha a prévia indenização. Em situações de grave perigo, não haveria tempo hábil para que se avaliasse o efetivo valor da propriedade e, posteriormente, se fizesse o pagamento para que,

---

<sup>32</sup> Segundo o barão, “que é a melhor, e maior propriedade do cidadão” (SI, 1826, 3, p. 178).

<sup>33</sup> Essa última questão parece tão sensível, que foi emitida uma declaração de voto contra ela por três senadores, que a fizeram constar em ata – via de regra, só se apresentavam as decisões do senado, mas as quantidades de voto em cada posição, e os nomes dos votantes não eram revelados. Os três senadores foram o Barão de Cayrú, João Evangelista de Faria Lobato e José Teixeira da Matta Bacellar (SI, 1826, 3, p. 182).

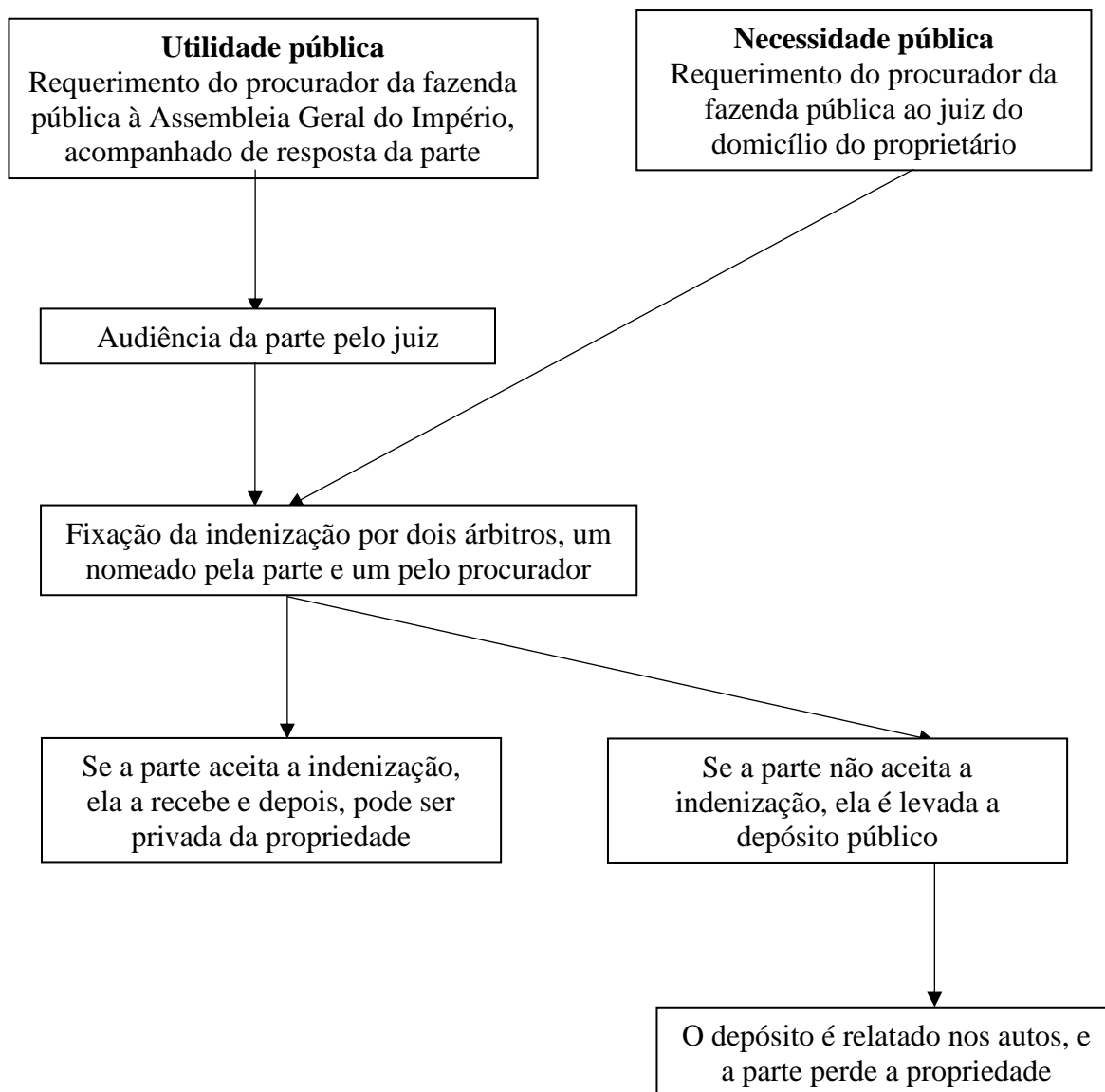
<sup>34</sup> Esses debates perderiam algum sentido a partir de 1834, quando o ato adicional autorizou que as províncias legislassem a respeito da desapropriação por utilidade provincial.

só então, a propriedade pudesse ser transferida ao domínio do Império. Para mais, faltaria técnica à redação, que falava em futura dedução do direito; para o parlamentar, seria mais adequado dizer que ao proprietário assistiria direito de ação para o estabelecimento da indenização. Finda a discussão e propostas as emendas, o quadro das possibilidades era amplo: desde a completa supressão do art. 8º, arquitetada pelo deputado Cavalcanti Albuquerque, até o fim da necessidade de prévia indenização, pedida pelo deputado Cruz Ferreira, na linha da argumentação de Vergueiro. Essa última emenda gerou disputa a respeito do art. 179, § 22 da constituição. Este dispositivo afirmava a necessidade de prévia indenização do valor da propriedade, ao passo que a lei proposta falava em indenização e em avaliação. Alguns deputados, no mesmo campo de Cruz Ferreira, afirmavam que a lei, tal como vinha proposta, exorbitava o que mandava a constituição e impunha uma desnecessária dificuldade ao governo: diante da marcha indefectível dos exércitos inimigos, seria preciso parar as atividades militares para que se fizesse a avaliação do valor de um bem para que, só então, ele pudesse ser incorporado ao patrimônio público. Ora, talvez essa propriedade fosse até arrasada pelo inimigo nesse meio tempo, e nem mais fosse útil ao seu dono original. A urgência, a tradicional *salus populi*, demandava uma ação mais enérgica. Ou, como disse o deputado Custódio Dias, “quando periga a salvação da patria, callão-se todos os interesses e direitos particulares, a honra e a defeza da nação só imperão nesse momento, e nada deve entorpecer a rapidez com que é mister ser rechaçado o inimigo” (CD, 1826, 4, p. 334). Almeida e Albuquerque e Batista Pereira vão ainda mais longe: baseiam-se em um suposto princípio de que a lei não obriga ao impossível, e que se não há tempo hábil para a realização da avaliação, ela fica *ipso facto* dispensada. O próprio Vergueiro vai contra essa indicação, afirmando que essa ideia contrariava a letra da constituição, que impunha a indenização prévia sem determinar qualquer tipo de exceção.

No fim das contas, o artigo passou sem emendas.

O procedimento expropriatório final ficou estruturado aproximadamente da seguinte maneira:

Figura 1 Fluxograma da lei de desapropriação de 1826



O fluxograma é aparentemente simples: poucas etapas, quase nenhum ponto de escape e poucas autoridades envolvidas. É uma situação bem diferente do que veremos em momentos posteriores. Mas, mesmo assim, a lei de 1826 colocava pesados empecilhos à tomada da propriedade pelo governo. De que maneira?

São dois os aspectos cruciais. O primeiro deles é o estabelecimento de um procedimento distinto para os casos de utilidade e de necessidade pública. Isso tornava relevante o estabelecimento em cada situação de qual conceito se tratava. Uma complexa discussão, não meramente acadêmica, mas que tinha efeitos bastante concretos. Em segundo lugar, o fechamento rigoroso do flanco aberto pela admissão do conceito de utilidade pública: a declaração dessa situação dependia de uma lei do parlamento. Complexo procedimento, que

quase impossibilitava a desapropriação. Com isso, a propriedade se entrincheirava em uma fortaleza inexpugnável, com diversas camadas de defesa colocadas pelos deputados e senadores da Assembleia Geral.

Existem poucas evidências de que a lei tenha sido aplicada, justamente pela dificuldade que o procedimento impunha. Até o momento, só foi encontrado um caso, em relatório do Ministério da Guerra de 1843. Nele, alguns cavalos foram desapropriados para prover de recursos as tropas imperiais que lutavam contra os farrapos<sup>35</sup> - a principal revolta do período imperial, ocorrida entre as décadas de 1830 e 1840 no sul do Brasil.

O nome que a lei recebeu nos debates parlamentares, como já citado, ajuda a entender o significado que ela tinha naquele contexto. Em uma emenda no Senado, o emprego das palavras é bastante eloquente: “Proponho que se declare que o objecto da lei é garantir sómente o direito da propriedade, no caso em que em beneficio publico fôr necessario fazêl-o perder; e que a clausula – unica excepção – se refere a este caso de utilidade, e necessidade publica, e não ao direito dos particulares entre si” (SI, 1826, 3, p. 116). Muito embora haja uma visível articulação entre os conceitos de necessidade e de utilidade pública, o que é realmente interessante aqui é perceber o ponto de partida a partir do qual a lei é pensada: não é o interesse do Estado, ou mesmo a desapropriação. O ponto de partida é a propriedade e sua garantia, e ela é sempre referida como lei sobre o direito de propriedade. É evidente que os parlamentares tinham consciência de que não falavam da propriedade no mesmo sentido em que o fariam caso estivessem redigindo um código civil, por exemplo. O Visconde de Inhambupe, por exemplo, resume de forma clara: “Dous são os objectos desta lei: o primeiro marcar, segundo a constituição determina, os casos em que o cidadão póde ser privado da sua propriedade; o segundo, o modo como pode ser indenizado deste prejuízo” (SI, 1826, 3, p. 116). Mas o modo com que as normas são estruturadas e o procedimento é construído fazem com que muitos obstáculos sejam inseridos no caminho da desapropriação. Essas limitações patentes farão com que não muitos anos depois, uma nova lei seja necessária para relaxar as fortes restrições impostas pelo parlamento.

## **2.2 – A regra flexibilizada: decreto 353, de 12 de julho de 1845**

---

<sup>35</sup> “E não dissimularei, senhores, eu para provar o exército dos cavalos de que precisava, foi necessário recorrer ao violento meio da desapropriação: e não hesitei em autorizar essa medida extraordinária, indenizando-se previamente os proprietários, na certeza de que se verificava o caso de necessidade pública, previsto no art. 1º, § 1º da lei de 9 de setembro de 1826, por que de outra forma impossível fora abrir-se a campanha com vantagem” (MINISTÉRIO DA GUERRA, 1843, p. 32).

A lei de 1826 cumpriu sua função de proteger a propriedade ao tornar extremamente difícil a desapropriação. Mas as necessidades do desenvolvimento do país se fizeram sentir, e era preciso flexibilizar a tomada da propriedade particular para que o poder público pudesse agir. As soluções encontradas para os problemas que se cristalizavam acabaram materializadas na lei de 12 de julho de 1845; mas sua história começa em um contexto bem mais modesto: um projeto de lei restrito à cidade do Rio de Janeiro, estendendo-lhe o procedimento de desapropriação aprovado para a homônima província, que se desdobraria em quatro versões até se transformar em lei geral.

Em 12 de agosto de 1834, foi aprovado o ato adicional, lei que modificava alguns pontos da Constituição do Império e promovia uma maior descentralização do aparato administrativo. Um dos principais mecanismos pelos quais a estrutura administrativa se interiorizava era a criação das assembleias provinciais, responsáveis por legislar a respeito de certos temas de relevo. Determinados no art. 10, entre esses casos se encontrava o § 3º, que dizia ser faculdade daqueles órgãos tratar “sobre os casos e a forma por que póde ter lugar a desapropriação por utilidade municipal ou provincial”. Com isso, se separava a utilidade pública nacional da local, e os entes administrativos regionais adquiriam capacidade expropriatória. A Assembleia Geral se via, portanto, diante da responsabilidade de legislar a esse respeito para com o Município Neutro. A Câmara Municipal do Rio, afinal, não poderia realizar desapropriações sem a prévia autorização da secretaria do Império. Inclusive, alguns anos depois, em 1850, procedeu contra essa recomendação, o que levou à publicação da Portaria de 25 de novembro de 1850, reafirmando a norma original<sup>36</sup>. No dia 10 de abril de 1843, foi apresentada uma lei que se valia de dois módicos artigos para preguiçosamente estender à cidade o regramento aprovado anos antes para a província.

Esse procedimento não passaria despercebido. No dia 12, Câmara Municipal do Rio de Janeiro pediu que a Câmara dos Deputados fizesse “uma lei de desapropriações mais consentânea com as necessidades do município que a de 9 de setembro de 1826”<sup>37</sup>. No dia 29, há uma breve discussão entre os deputados Penna e Pereira da Silva sobre se seria ou não decoroso que a Assembleia Geral, um órgão superior, adotasse uma lei de uma assembleia provincial, de grau e prestígio mais baixos. Pereira da Silva informa que naquelas províncias que não haviam redigido lei particular, continuava em vigor a lei geral de desapropriação (CD, 1843, 2, p. 475). Mas o caso do Rio de Janeiro, vitrine do Brasil perante o mundo, era algo diferente. Um local tão importante precisava de uma lei adequada às suas necessidades,

---

<sup>36</sup> *Diário do Rio de Janeiro*, 21/02/1851.

<sup>37</sup> *Diário do Rio de Janeiro*, 12/04/1843.

consentânea com o acelerado processo de desenvolvimento que a urbe então experimentava: “Senhores, uma lei boa de desapropriação é uma necessidade pública clamorosa para o município da corte; esta capital desenvolve-se todos os dias, aumenta à vista de olhos, prospera repentinamente; cumpre não cortar-lhe os voos” (CD, 1843, 2, p. 476).

A justificativa para a adoção dessa nova norma era exatamente a lista de limitações de que padecia a norma de 1826. Pereira da Silva cita dentre eles a inconveniência de que a desapropriação deva ser reconhecida por meio de lei do corpo legislativo. Ademais, após a autorização da assembleia, ainda seria necessária a proposição de uma demanda com “todas as formas e estilos ordinários do foro” (CD, 1843, 2, p. 480). A lei nacional chega a ser veladamente descrita como inexecutável, como um procedimento irreal feito para não ser em momento algum tornado realidade<sup>38</sup>. Oposto da lei fluminense: essa norma teria bem menos etapas, e, uma vez efetuada a autorização da assembleia, a única discussão possível passava a ser a do valor da indenização. Com isso, se “torna efetivo o direito de desapropriação” (CD, 1843, 2, p. 476), que não é mais apenas uma declaração abstrata da lei feita impossível pelos seus dispositivos concretos, mas um instrumento efetivo posto à real disposição do Estado. Mas lembremos que o absolutismo proprietário ainda vigia, e defender uma ampliação da possibilidade de tomada da propriedade impunha um pesado ônus argumentativo. Relaxar o procedimento expropriatório colocou Pereira da Silva na defensiva, e ele se viu obrigado inclusive a afirmar ser defensor do direito de propriedade.

Em 31 de agosto, a sucinta proposta original foi desdobrada em um projeto em que se reproduziam os artigos do procedimento carioca, mais adaptações pertinentes ao contexto municipal. As previsões incluíam prazos de disponibilização das plantas na câmara, arbitramento, prazo para verificação da existência de hipoteca e outros ônus reais, dentre uma série de cuidados que tornavam o procedimento bastante burocrático. Mas o principal estava lá: agora, a tomada da propriedade particular não dependida de uma lei da Assembleia Geral, e sim de um decreto do governo. Uma extensão - é preciso que se diga - que causou tensões, e levou a um certo atraso na condução dos debates.

É nesse espírito que houve um longo debate sobre a oportunidade ou não de se adiar a discussão. De um lado, aqueles que acreditavam ser a desapropriação um assunto muito delicado, e que por isso exigia tratamento detido. Do outro, alguns parlamentares queixosos de um certo esquecimento do município neutro pela Assembleia Geral, e que acreditavam não poder tardar uma intervenção em favor da capital do Império. Havia ainda um outro problema:

---

<sup>38</sup> “onde, em que parte não há o direito de desapropriação por comodidade pública, mais direito real e executável, e não como o da lei de 1825? (sic)” (CD, 1843, 2, p. 476).

essa extensão aos cariocas do procedimento fluminense não estava sendo promovida por via de uma lei, e sim de uma mera resolução. Isso significava que não se realizariam as tradicionais três discussões, mas apenas uma. Ansiosa tramitação que preocupava alguns deputados, receosos dos eventuais riscos de se passarem regras danosas aos bens particulares<sup>39</sup>. No fim das contas, acabou-se decidindo pelo adiamento. Posteriormente, ele foi apresentado e sumariamente aprovado.

Apesar das aguerridas discussões, o projeto aparentemente passou o ano de 1844 relegado ao esquecimento. Ao mesmo tempo, os primeiros ensaios de uma opinião pública sobre a desapropriação começaram a surgir, com discussões incipientes sobre casos específicos ganhando as páginas dos jornais<sup>40</sup>. Já no ano de 1845, os debates foram retomados no Senado. Agora, principiaria uma disputa sobre os sentidos da lei de 1826. Se avizinhava um momento de viragem, que faria dessa pequena resolução, iniciada com dois secos artigos, uma estação crucial para a história da desapropriação no Brasil.

O senador Carneiro Leão se opôs genericamente à proposta da Câmara. Para isso, afirmava não ser de efetiva utilidade um projeto que se restringisse apenas ao Rio de Janeiro. Era preciso que se legisse para todo o Brasil, corrigindo os defeitos da lei de 1826: esta sim, o verdadeiro problema para o bom andamento dos trabalhos públicos. Ao exigir a interferência do corpo legislativo para a declaração de utilidade pública, a norma fora muito rigorosa, e, por isso, “até hoje, diz o orador, não se verificou uma só desapropriação por utilidade pública em virtude dessa lei” (SI, 1845, 2, p. 4). O senador Saturnino também era contrário à norma, mas por razões opostas. Para ele, era mesmo ao legislativo que cabia disparar o processo de desapropriação, por ser aquele poder o responsável pela interpretação das leis. Carneiro Leão tem outra concepção a respeito da divisão dos poderes: seria impróprio ao legislativo se imiscuir em detalhes como a construção de estradas ou de pontes; o art. 179, § 22 da constituição lhe havia reservado apenas a prerrogativa de estabelecer os casos em que a tomada da propriedade poderia ter lugar. A determinação em concreto dos bens a serem inseridos no patrimônio

---

<sup>39</sup> O deputado Fonseca, por exemplo, afirma que “é com efeito insólito inaudito discutir uma lei de desapropriação por uma resolução, como se uma lei de desapropriação contivesse matéria tão insignificante, tão pouco importante, que deva ser objeto de uma resolução, de uma só discussão. Pode-se discutir uma lei de desapropriação sem que ela passe por três discussões?” (CD, 1843, 2, p. 479).

<sup>40</sup> Isso aparece, por exemplo, em uma discussão publicada ao longo de alguns dias no *Jornal do Comércio*. Dois proprietários de um terreno acusaram outros particulares de estarem abrindo uma estrada em seu terreno e extraído madeira contra a sua vontade (*Jornal do Comércio*, 24/01/1844). Mas os acusados vieram depois às páginas do jornal para se defender, afirmando que, na realidade, trabalhavam naquelas obras por autorização do governo da província; para prova-lo, fizeram publicar no jornal uma declaração do presidente do Rio de Janeiro afirmando que a área fora submetida a declaração de utilidade pública (*Jornal do Comércio*, 27/01/1844).

público ficaria logicamente a cargo do executivo. Passada a primeira discussão, prevalece a posição de Carneiro Leão e o projeto é considerado de utilidade geral.

Mas, em 8 de fevereiro algo mudaria.

No princípio da segunda discussão, o senador defendeu a proposição de um substitutivo de sua autoria, que corrigia alguns defeitos do anterior. Agora, a nova lei valeria para todo o Império, e os problemas suscitados pela lei de 1826 seriam finalmente corrigidos (SI, 1845, 2, p. 37). A nova proposta era muito mais desenvolvida: de poucos cinco artigos, passou-se ao respeitável número de quarenta, concatenados entre si para estabelecer um detalhado procedimento. Agora, os casos de utilidade pública estavam mais pormenorizados<sup>41</sup>, e o complexo procedimento estabelecido envolvia a participação de várias autoridades: engenheiros, câmara municipal, presidência da província e governo central. Isso à parte os vários recursos que poderiam se dar. Mantinha-se a conquista da decretação executiva de desapropriação, mas com concessões que a dificultavam. Esse substitutivo foi enviado à comissão de redação para avaliação nos dias seguintes.

Em 27 de março de 1845, é lido o parecer da comissão. A proposta abrangente de Carneiro Leão vence e, a partir de então, é ele que passa a guiar as discussões. De agora em diante, os senadores irão se debruçar artigo por artigo sobre o projeto para definir a sua redação.

O senador Maya propôs uma emenda separando a desapropriação geral da municipal no primeiro artigo. A justificativa seria que a manutenção do projeto tal como se encontrava poderia gerar alguma confusão entre as assembleias provinciais, que não saberiam até que ponto poderiam produzir leis a respeito da tomada de propriedade em interesse de seus municípios. Para Carneiro Leão e Paula Souza, a proposta era supérflua, visto que o ato adicional marcava de forma precisa as competências das assembleias. A emenda<sup>42</sup> sugeria inclusive que se separassem hipóteses para um e outro tipo de desapropriação. Carneiro Leão, impugnando-a, disse que o tipo de obra não deveria determinar o ente público responsável pela sua realização: na verdade, é a utilidade resultante – se geral ou provincial – que deveria indicar se o governo central ou os locais é que deveriam empreender a realização da obra pública.

---

<sup>41</sup> “Art. 1º: § 1.º Construção de edificios, e estabelecimentos publicos de qualquer natureza que sejam; § 2.º Fundação de povoações, hospitaes, e casas de caridade, ou de instrucção; § 3. Aberturas, alargamento, ou prolongamentos de estradas, ruas, praças, e canaes; § 4. Construção de pontes, fontes, aqueductos, portos, diques, caes, pastagens, e de quaesquer estabelecimentos destinados á commodidade, ou servidão publica; § 5.º Construções, ou obras destinadas á decoraçào, ou salubridade publica”.

<sup>42</sup> “Art. 1º Diga-se: – A desapropriação por utilidade geral terá lugar nos casos seguintes: 1º Construção de edificios, estabelecimentos públicos, etc. 2º Estabelecimento de povoações, hospitais, casas de caridade e instrucção. 3º Aberturas, alargamentos ou prolongamentos de estradas e canais. 4º Construção de portos, diques e cais. A desapropriação por utilidade municipal tem lugar nos casos seguintes: 1º Aberturas, alargamentos ou prolongamentos de ruas e praças e pastagens. 2º Construções ou trabalhos destinados à decoraçào, salubridade e servidão pública. – Maya” (SI, 1845, 2, p. 180).

O art. 6º do substitutivo estabelecia o procedimento para receber as eventuais reclamações do proprietário, e definia prazo de 8 dias para a apreciação da insatisfação dos expropriados. Os senadores Saturnino e Visconde de Olinda expressaram discordância com relação à quantidade de tempo, que eles consideravam por demais exígua “para objeto de tanta importância” (SI, 1845, 2, p. 182). Algum proprietário poderia se ausentar da sede de suas propriedades e ser pego de surpresa: em pouco mais de uma semana, no meio de uma viagem, poderia ser informado da perda de um precioso bem. Algo que, para Carneiro Leão, não era um problema, visto que sempre estava aberta a possibilidade de recurso ao governo. Por fim, em espírito apaziguador e procurando facilitar o andamento dos trabalhos, o próprio autor do substitutivo propôs, por meio de emenda, a prorrogação do prazo para 20 dias. Além do problema dos prazos, a questão da segurança jurídica também foi ventilada nesse momento, sob a batuta do senador Maya. Assim como se haviam marcado as possibilidades pelas quais o governo poderia acusar a utilidade pública, Maya sugeriu que se estabelecessem as possíveis razões pelas quais os proprietários poderiam reclamar da atuação do governo. Esse intento, entretanto, foi deixado de lado; é impossível antever todas as possibilidades que poderiam dar espaço a inquietações, todos os erros cometidos pelo governo, todas as formalidades atropeladas. Mais que isso: para Paula Souza, seria tolher os direitos dos proprietários, que veriam restringida a possibilidade de contestação perante violências do governo. Afinal de contas, embora o movimento geral já fosse de flexibilização, ainda era necessário pagar pedágio à monumental hipoteca ideológica feita à propriedade.

O art. 9º também gerou alguma controvérsia: estabelecia que, em casos de utilidade pública municipal da corte, não se observaria o procedimento para reclamação dos antigos donos dos imóveis. Carneiro Leão afirmava que, no caso da corte, era a câmara municipal que conduzia o procedimento expropriatório, e, por isso, não faria sentido que ela mesma julgasse as insurgências contra suas decisões. Sem dúvida, uma apreciação sensata. Mas a redação do artigo não oferecia uma autoridade que pudesse decidir a respeito das controvérsias. O desamparo dos proprietários foi resolvido com uma emenda que transferia essa

responsabilidade para o Ministério do Império<sup>43</sup>. Na sequência, foram realizadas algumas alterações menores em artigos sem muita centralidade<sup>44</sup>.

O art. 32 estabelecia que o processo apenas poderia ser anulado pela relação por falta de formalidades substanciais. O senador Saturnino sentiu certo estranhamento com relação a esse texto, e propôs acrescentar-lhe uma lista de quais seriam essas formalidades, com o apoio de Mello Mattos e de Maya. Para ele, o problema central era o conceito de substancialidade. Na falta de uma lista taxativa de quais fossem os requisitos substanciais e de quais não fossem, os chicaneiros teriam uma oportunidade de ouro: debater a presença ou ausência de desse conceito em determinado caso, atrasando desnecessariamente as desapropriações e confundido sem necessidade o juízo. Já Carneiro Leão discorda mais uma vez que de antemão se possa fazer uma tal enumeração. Em nenhuma lei essa diferenciação era estabelecida, e, ademais, “se se fizesse tal enumeração, a lei ficaria incompleta, e iria dar maior aberta às questões que aquele nobre senador tem em vista evitar, porquanto seria impossível prevenir todas as espécies” (SI, 1845, 2, p. 193). Essa tentativa de proteção do interesse público era também desnecessária: o efeito do recurso era apenas devolutivo, e não suspensivo, de modo que, mesmo após a provocação da relação, o processo continuaria em curso e a desapropriação poderia ser realizada.

A segunda discussão assistiu por derradeiro ato à aprovação do projeto, que marchou rumo ao terceiro debate. Entre os dias 5 e 9 de abril de 1845, os senadores se dedicaram aos últimos retoques do projeto. Cultores da língua que eram, não poderiam deixar de sugerir pequenas melhoras de redação<sup>45</sup>, oportunidade única de demonstrar alguma cultura sem necessidade de grandes elucubrações jurídico-filosóficas.

Depois de dois anos de espera, era a hora do reencontro entre a câmara e o projeto que, bem ou mal, dela havia partido<sup>46</sup>. Depois de tantas e tão pormenorizadas discussões, de tantas

---

<sup>43</sup> Emenda: “Quando as obras e construções de que trata o art. 1º forem projetadas na corte, a câmara municipal remeterá diretamente ao ministro do império as reclamações e observações que fizerem as partes; e se as ditas obras forem projetadas pela mesma câmara municipal da corte, e a desapropriação for exigida por ela por utilidade municipal, não terão lugar as disposições do art. 6º e seguintes. Neste caso, praticadas as formalidades dos arts. 2º, 3º, 4º e 5º, a referida câmara municipal remeterá todos os documentos e plantas com a sua requisição ao ministro do império, perante quem poderão os proprietários fazer suas reclamações e observações no espaço estabelecido no art. 6º devendo o ministro ouvir a câmara sobre tais reclamações, se parecerem atendíveis” (SI, 1845, 2, p. 184).

<sup>44</sup> No art. 13, acrescentaram-se os possuidores de benfeitorias e os que tiverem direito de servidão real sobre os prédios. Houve debate sobre se seria necessária essa citação, ou mesmo se o artigo poderia ser suprimido, haja visto que os contratos seriam suprimidos pelo próprio fato da desapropriação. Art. 17 original é substituído por essa redação, sem discussão: “Art. 17. Se as ofertas não forem aceitas dentro do prazo do art. 15, e o procurador ou agente da administração ou da câmara municipal da corte não anuir às exigências serão as indenizações marcadas por um júri na forma adiante declarada”. Os arts. 18 e 27 também sofrem modificações menores.

<sup>45</sup> Mais especialmente, os arts. 1º, 2º, 5º e 19.

<sup>46</sup> Havido em 23 de maio de 1845.

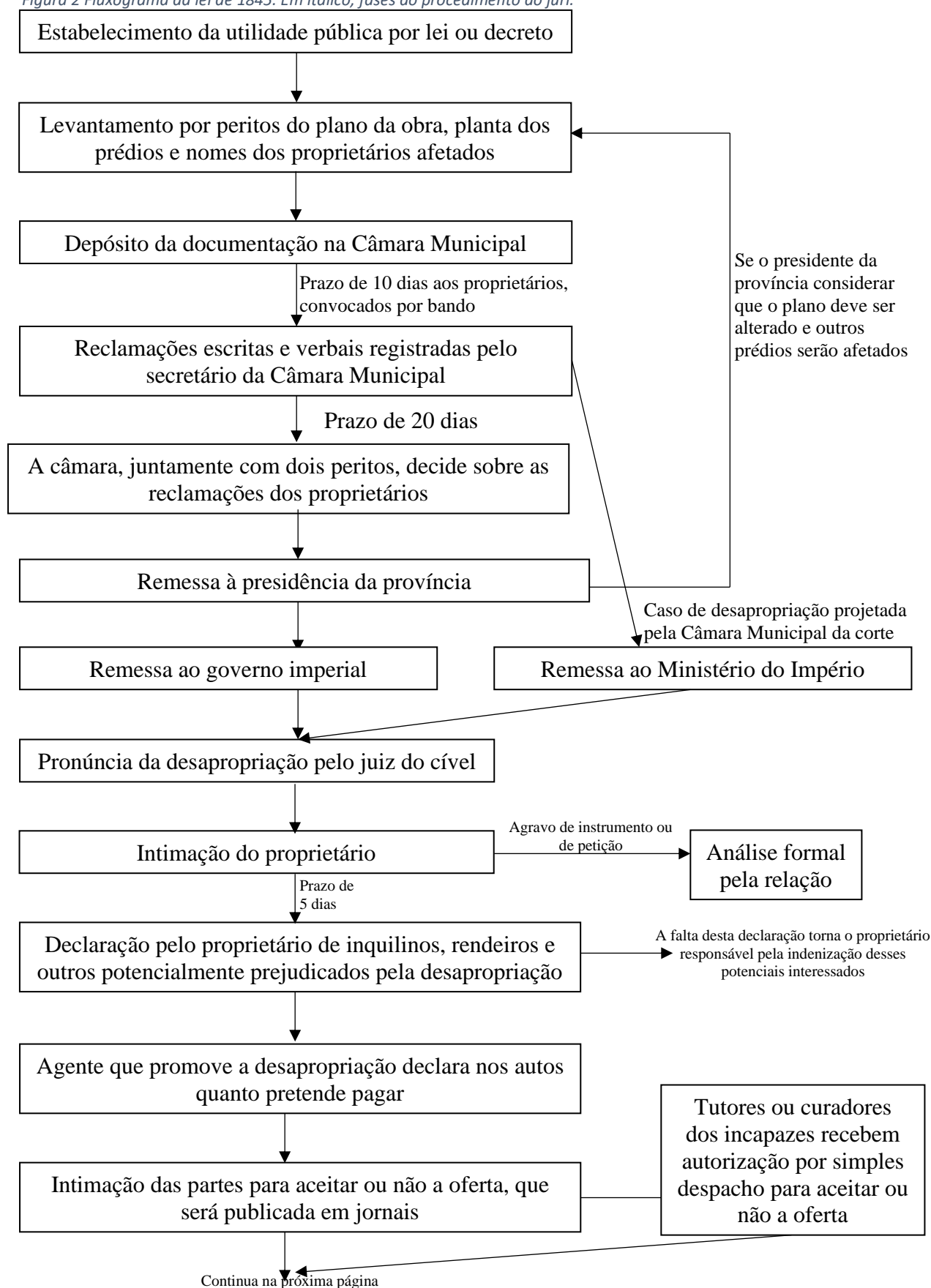
alterações, é de se esperar que pouco houvesse a tratar. E, em certa medida, assim o foi: findo o intervalo de um mês entre o recebimento e a discussão do projeto, a câmara aprovou sem problemas os primeiros 32 artigos do projeto. Mas a placidez não foi completa: o órgão ensaiou insatisfação a respeito do art. 33, que isenta a desapropriação dos impostos das sisas<sup>47</sup> e dos selos. Rodrigues dos Santos declara: “sem dúvida nenhuma que a desapropriação é uma transação, uma venda, e muitas vezes bem vantajosa para o dono da propriedade” (CD, 1845, 1b, p. 633). Souza Santos partilha da mesma concepção, falando em “compras ou vendas forçadas por desapropriação” (CD, 1845, 1b, p. 634). Segundo o deputado, a sisa seria paga metade pelo comprador, e metade pelo vendedor. O argumento para a isenção é de que a fazenda pública é interessada, e, por isso, não faria sentido ela pagar a si mesma. Entretanto, Rodrigues dos Santos não vê óbice a que a metade correspondente ao “vendedor”, ou seja, o expropriado, seja cobrada; fora que, quando se trata de utilidade municipal, o governo do Município Neutro poderia muito bem pagar o valor ao erário nacional. Souza França acredita, por outro lado, que o artigo deva passar tal como veio do Senado.

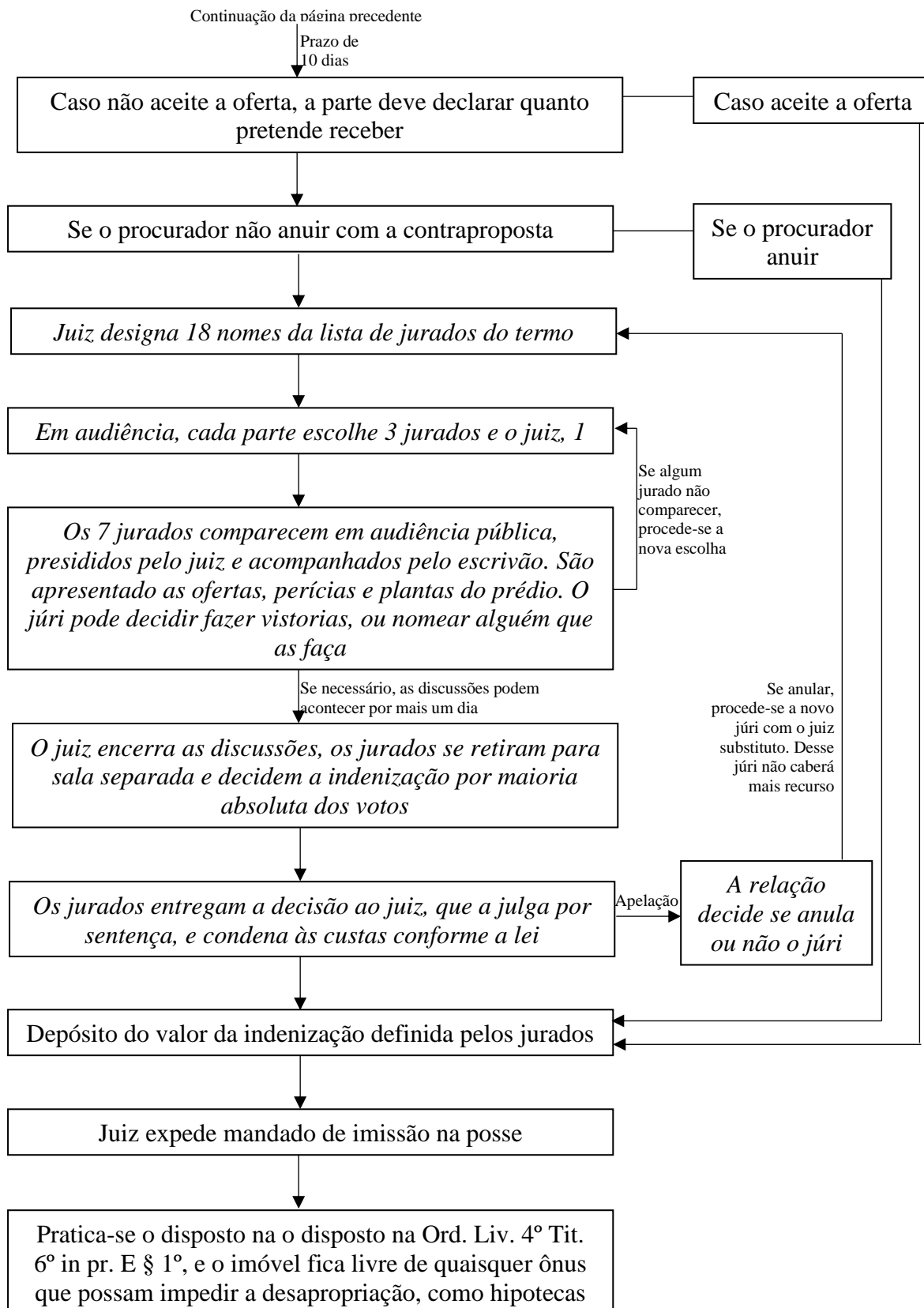
Findo o pequeno entrevero, o projeto foi aprovado e, após dois longos anos de tramitação, segue rumo à sanção imperial. O complexo projeto aprovado pode ser resumido da seguinte maneira:

---

<sup>47</sup> “A Sisa dos bens de raiz é uma contribuição, que se paga dos contractos de compra, e venda, das arrematações e troca dos bens de raiz; e a sua quota é a de 10 por cento do preço da compra, ou arrematação” (MAIA, 1844, p. 51).

Figura 2 Fluxograma da lei de 1845. Em itálico, fases do procedimento do júri.





Tanto a lei de 1826 quanto a nova, de 1845, viviam uma situação inusitada. É preciso lembrar da história do direito de propriedade, colocada esquematicamente na introdução deste trabalho: até 1850, não havia lei que efetivamente regulamentasse a aquisição de terras no Brasil. Como boa parte das glebas rurais eram devolutas, a aquisição se dava em grande medida por meio da apropriação particular de terrenos públicos. Não havia registro. Não é de se espantar, portanto, que as desapropriações fossem raras: a simples posse não pode ser efetivamente desapropriada. A década de 1840 marca um ponto de viragem nas tentativas de mudança desse quadro: entre 1842 e 1850 é que tramita a famosa Lei de Terras, que finalmente dará um regime jurídico de mentalidade moderna à propriedade do Brasil. Não é sem razão que entre 1843 e 1845 que se reformasse a lei de desapropriação: se a propriedade se tornaria mais rígida, também o Estado precisaria de meios mais consistentes para desconstituí-la. É um momento crucial desse longo processo de criação do Estado administrativo. Mas ainda faltavam alguns passos importantes.

A desapropriação precisava deixar o paradoxo de ser uma possibilidade feita impossível; o indispensável fim da necessidade de autorização legislativa foi, nesse sentido, alcançado em 1845. Mas a troca realizada para que isso fosse possível não deixava tanto espaço assim à atuação do governo. O complexo procedimento demandava uma profusão estonteante de autorizações, depósitos, apelações e outros artifícios que de proteções poderiam facilmente se converter em armadilhas nas mãos de hábeis advogados. Caído o primeiro bastião da fortaleza proprietária, havia uma segunda linha de defesa: não a muralha inexpugnável da autorização legislativa, mas uma complexa trincheira, com múltiplos recursos e passagens enganadoras. A superação dessa estrutura rumo a um outro modelo expropriatório começaria menos de 10 anos depois, de uma forma inusitada: não nas altas câmaras do parlamento, mas na Rua do Cano, atual Sete de Setembro, no coração do Rio de Janeiro.

### **2.3 – A exceção introduzida: a rua do cano e o decreto 806 de 23 de setembro de 1854**

Rio de Janeiro, anos 1850. Capital de um império continental, a cidade ainda ostenta ares coloniais. O centro ainda convive com várias lagoas, e falta ainda certo tempo para que alguns aterros importantes reclamem território perante o mar. Morros como o de Santo Antônio – pelo menos a julgar pela crença dos parlamentares – prejudicavam a circulação de ar. Faltava calçamento nas ruas, constantemente enlameadas pela umidade da beira-mar. Em suma, um cenário que pouco se coadunava com a grandeza da nação brasileira, pouco a pouco planificada

e construída pelos artífices do Império, que entrava nos seus anos de ouro. A opinião pública, entretanto, começava a se formar – reivindicações de modificações urbanas, por vezes mediante desapropriações, começavam a aparecer.

Exemplo disso foi o caso do teatro de São Pedro. Aparentemente, por causa de ineficiências na gestão, havia ameaças de desapropriação desse equipamento urbano, localizado na capital imperial. Em carta de defesa, representantes das companhias artísticas afirmaram: “quanto à desapropriação, a ninguém convém ela tanto como aos acionistas, que não só por esse meio salvam os seus capitais, e a responsabilidade moral de seus atos, como se livram das estúpidas análises de impertinentes correspondentes”<sup>48</sup>. Essa colocação é inclusive respaldada pela carta de um dos acionistas, publicada na imprensa<sup>49</sup>. Alguns dias depois, a desapropriação foi efetivamente proposta e aprovada na Câmara dos Deputados<sup>50</sup>, com fundamentos na “má direção” do teatro e na “perseguição” ao artista João Caetano dos Santos<sup>51</sup><sup>52</sup>. A desapropriação chegou a ser apoiada posteriormente em artigos publicados na imprensa<sup>53</sup>. Anos depois, em 1851, a questão continuava a ser discutida; mas agora, a medida recomendada era a construção de um novo teatro, já que “a desapropriação do Teatro de S. Pedro (...) pode alguém considerar como um escandaloso favor aos proprietários daquele edifício; favor que eles estão muito longe de merecer pelo modo por que se têm conduzido com os delegados do governo”<sup>54</sup>.

---

<sup>48</sup> *Diário do Rio de Janeiro*, 06/04/1848.

<sup>49</sup> *Jornal do Comércio*, 14/03/1848.

<sup>50</sup> *Correio Mercantil e Instrutivo, Político, Universal*, 06/08/1848.

<sup>51</sup> *Diário do Rio de Janeiro*, 18/07/1848.

<sup>52</sup> João Caetano dos Santos (1808-1863) foi um dos maiores nomes do teatro brasileiro do século XIX. A partir dos anos 1830, funda algumas companhias de teatro, e em 1834 torna-se empresário do Teatro de São Pedro de Alcântara. Era considerado o ator mais importante do Brasil na década de 1850. Foi um expoente do teatro romântico, e escreveu diversos livros sobre atuação para profissionais (ABREU, 2008).

<sup>53</sup> *Jornal do Comércio*, 31/08/1846; *Jornal do Comércio*, 03/10/1846; *Jornal do Comércio*, 06/10/1846.

<sup>54</sup> *Diário do Rio de Janeiro*, 25/07/1851.

Figura 3 Imperial Teatro São Pedro de Alcântara. Fonte: *Jornal da UNICAMP, Campinas, 25 a 31 de agosto de 2008, a. XXII, n 406.*



O Morro de Santo Antônio também estava sob as vistas do governo desde pelo menos 1853; havia o interesse de desapropriá-lo para arrasá-lo: ao mesmo tempo, se abriria a cidade à circulação de ar, e haveria terra disponível para o aterramento de um trecho do mar. Contudo, o procedimento do Ministério do Império foi inusitado: proibiu as vendas dos terrenos localizados no promontório, e suspendeu as demarcações de terras. Esse procedimento é criticado em um artigo<sup>55</sup> como “violação do direito de propriedade” - desconfiava-se inclusive que o ministro do Império não realizaria as obras pretendidas, ou as adiaria ao máximo. Um artigo<sup>56</sup> do provincial do Convento de São Francisco, localizado nesse mesmo local, protestava contra a situação que a falta de manutenção adequada poderia impor ao belo e imponente edifício, patrimônio da cidade que também corria o risco de se perder. Pelo menos um proprietário representou junto à Assembleia Geral contra o procedimento do ministério<sup>57</sup>. Ele clama pelo procedimento de desapropriação; enquanto ele não fosse realizado, qualquer interferência na propriedade era ilegítima. A desapropriação, portanto, poderia funcionar também como meio de garantia da propriedade. Poucos dias depois, foi decretada a utilidade pública, mas persistiram as críticas<sup>58</sup>, inclusive sobre o procedimento adotado e sua conformidade à lei de 1845<sup>59</sup>.

<sup>55</sup> *Jornal do Comércio*, 06/06/1853.

<sup>56</sup> *Jornal do Comércio*, 13/06/1853.

<sup>57</sup> *Jornal do Comércio*, 14/06/1853.

<sup>58</sup> *Jornal do Comércio*, 20/06/1853; *Jornal do Comércio*, 21/06/1853; *Jornal do Comércio*, 23/06/1853.

<sup>59</sup> *Jornal do Comércio*, 26/06/1853.

O conflito entre as muitas necessidades e o arcaísmo das práticas governativas compunham um quadro desanimador, que só poderia ser resolvido a passos curtos, um de cada vez. Em 1854, a desapropriação voltava a entrar na ordem do dia - estava em curso, por exemplo, a desapropriação do Morro de Santo Antônio, iniciada com base no decreto municipal 1187 de 4 de junho de 1853<sup>60</sup>. A reforma da legislação expropriatória, seguindo essa tendência, ganhou um impulso crucial em 26 de junho de 1854: nesse dia, o Ministério do Império apresentou à Câmara dos Deputados o projeto de criação de uma companhia para a reforma da rua do Cano, no centro da cidade, abrindo-lhe um trecho e uniformizando a sua largura. Movimento trivial, não fosse um detalhe importante: à empresa seria facultado desapropriar os prédios daquele logradouro, e segundo um procedimento diferente daquele estabelecido pela norma de 1845.

O processo era vagamente definido como “sumaríssimo”, e as indenizações, limitadas segundo o valor da décima paga pelos prédios no ano anterior. Não mais um complexo e demorado júri, mas um informal procedimento de arbitragem com apenas 3 membros é que definiria o valor das indenizações. Naturalmente que todas essas concessões causaram um certo rebuliço na câmara. Os debates foram acesos e os argumentos, sinais da mudança que se avizinhava. Vamos a eles.

No dia 13 de julho de 1854, foi lido o parecer da comissão encarregada da análise do pedido da câmara do Rio de Janeiro. Nele, eram descritos os motivos pelos quais a reforma da rua do Cano seria importante para o embelezamento e a comodidade da população carioca, bem como o porquê de se fazer uma lei nova. O texto é longo, mas vale a citação por apresentar alguns problemas importantes:

a ilustríssima câmara julga, e com ela julgam também alguns capitalistas desta corte, que sem um processo sumaríssimo por meio de louvados sem mais recurso, não se poderá levar ao cabo a desapropriação dos prédios, cujos donos não se quiserem incorporar à companhia, sendo necessário nesse caso ou aceder-se às suas exorbitantes exigências, ou sacrificar-se um benefício público ao capricho de algum mais obstinado (...). As comissões aconselham a concessão de ambos os favores [o estabelecimento de processo sumaríssimo e a isenção de impostos], tanto porque reconhecem que o atual processo de desapropriação é moroso e abre a porta a todas as chicanas, como por que anteveem que esta isenção de décima e de sisa há de ser largamente compensada ao tesouro no fim dos 20 anos, quando a rua do Carmo apresentar de um e outro lado prédios bem edificadas e salubres, armazéns vastos e ricos cujos preços de locação anual avultando pela afluência do comércio farão também avultar a renda das décimas e das sisas (CD 1854, 3, p. 114).

---

<sup>60</sup> *Diário do Rio de Janeiro*, 25/07/1854.

Ou seja, era um sentimento do governo e de vários particulares de que a excessiva veneração da propriedade vinha atrapalhando o próprio desenvolvimento capitalista. De fato, é bastante significativa a escolha do instrumento para a expropriação: não o governo diretamente, mas uma sociedade empresária. O eventual temor de um ataque aos direitos dos donos de edifícios era compensado por um engenhoso artifício: os moradores teriam preferência na compra das ações da companhia. Poderiam assim preservar algum controle do que aconteceria, ao mesmo tempo que lucrariam com as inconveniências criadas pela perda dos próprios bens. Aliado a isso, a isenção de impostos facilitaria o empreendimento e, no futuro, compensaria o governo com o crescimento da economia e o conseqüente aumento das receitas.

Mas, como já ocorreu com a legislação anterior, o tema não autorizava esse tipo de placidez. A tramitação dessa lei seria tormentosa, começando nos dias 20 e 21 de julho: já na primeira discussão, a utilidade do projeto foi contestada. Algo incomum, já que via de regra, os textos legais eram considerados de relevância, e só na segunda discussão, nos artigos específicos, é que o funcionamento de questões particulares sofreria algum tipo de contestação. Vejamos o que diziam os parlamentares.

Na primeira discussão do projeto, ocorrida no dia 20 de julho de 1854, o deputado Henriques afirma que não era possível contestar a utilidade do projeto para o “aformoseamento”, “higiene e salubridade pública” do Rio de Janeiro (CD 1854, 3, p. 213): as únicas possíveis críticas diziam respeito aos meios propostos pelo governo para a realização desses intentos. Em particular, a isenção dos impostos da décima e das sisas incomodava o deputado, por iníqua<sup>61</sup>: propostas similares já haviam sido rejeitadas pela câmara em outras oportunidades. Ademais, o governo não havia fornecido o valor total que seria gasto para a compra forçada dos prédios. Apenas o procedimento de avaliação dos imóveis estava inserido no projeto de lei; os cofres públicos, comprometidos com outras despesas importantes, não poderiam sofrer com um incerto e potencialmente danoso desfalque. O processo sumaríssimo também é visto como um problema: a avaliação é feita por uma quantidade pequena de árbitros, e sem possibilidade de recurso. O instrumental arquitetado pela proposta falhava em “satisfaz[er] aquela plenitude com que a constituição garante e protege o direito de propriedade” (CD 1854, 3, p. 214).

---

<sup>61</sup> Mas nem todos concordam com essa postura: o deputado Viriato, por exemplo, contesta a ideia de que a redução da décima seria prejudicial. Para ele, na verdade, fazê-lo seria uma forma de restaurar a justiça: a décima, em todo o Brasil, era uma renda provincial, enquanto que, no município neutro, suas rendas eram auferidas pelo governo geral. A isenção, que estimularia o aformoseamento da cidade, seria então uma forma de manter no Rio as receitas que ali eram geradas.

Paula Cândido falou a favor do projeto, e Silveira da Mota, contra. Esse último deputado estava entre aqueles que questionam o projeto pelo seu possível impacto financeiro. Mas também trata da questão da insegurança contida no conceito de processo sumaríssimo. Ele afirma que, no Brasil, sumaríssimo é o processo verbal que se desenrola perante o juiz de paz (CD 1854, 3, pp. 227-228), algo insuficiente para uma efetiva proteção da propriedade. Ademais, o fato de a desapropriação que se pretendia realizar ser localizada no Rio de Janeiro tornava desnecessária essa sanha pela celeridade, afinal, “se se tratasse de desapropriações em províncias remotas, essa argumentação prevaleceria, porém não no Rio de Janeiro, onde a relação do distrito pode facilmente tomar conhecimento dos agravos de petição e de instrumento” (CD 1854, 3, p. 228). Mas esse não é o único óbice ao projeto: o modo pelo qual o valor da propriedade é estabelecido também é problemático. Em uma rua comercial, como a do Cano, os prédios renderiam anualmente mais do que 5% de seu valor venal (pelo menos de acordo com o deputado), superando o valor tabelado pelo projeto. Isso corresponderia a uma violação do direito de propriedade: apenas o livre acordo entre as partes, ou a avaliação judicial devidamente realizada é que tinham o poder de estabelecer o preço do bem desapropriado. O que estivesse fora disso seria arbitrariedade. Apesar desses problemas, o projeto acabou sendo considerado de utilidade, e a tramitação prosseguiu.

No dia 22 de julho, começa a segunda discussão. Os cinco primeiros artigos foram aprovados sem maiores discussões, mas o sexto suscitou algum estranhamento nos deputados. Ele estabelecia a possibilidade de desapropriação dos proprietários das ruas paralelas à rua do cano; o problema é que, ao mesmo tempo, o art. 4º estabelecia que apenas os donos de imóveis nessa última rua é que teriam preferência na aquisição das cotas da companhia que procederia à desapropriação. Gomes Ribeiro, com apoio de Siqueira Queiroz e de F. Otaviano, reparou que, muito embora a intenção da comissão de redação fosse de permitir que todos os potenciais desapropriados tivessem prioridade na compra de parte da companhia, a inteligência literal dos dispositivos combinados conduzia à desigualdade entre os proprietários e poderia ser prejudicial aos interesses dos donos de imóveis das ruas adjacentes. E esse nem era o único problema. Sayão Lobato defende que é preciso dar o direito de preferência na aquisição das ações mesmo àqueles que sofreram apenas redução parcial de seus terrenos. Os terrenos localizados na cidade do Rio de Janeiro eram muito diminutos, de tal forma que “em muitos casos, uma desapropriação parcial será mais detrimetosa para o respectivo proprietário do que a total desapropriação” (CD, 1854, 3, p. 238).

O art. 7º, central por estabelecer o procedimento e a quantificação da indenização, é atacado pelo deputado Aguiar. É o “artigo, ao meu ver, violento demais e que contrasta de uma

maneira formal o grande respeito que a constituição do império consagrou ao direito de propriedade” (CD, 1854, 3, p. 239). Interessante o uso do termo “violento”: a desapropriação é equiparada a ofensas físicas, tal a centralidade da propriedade na concepção de direito e de personalidade do período. A origem dessa violência é a atropelada velocidade com que se busca tomar as propriedades particulares. Para ele, “pode ser que este meio de desapropriar seja muito expedito e muito bom”, mas “a isto não se chame processo sumaríssimo, e sim processo tumultuário”: a falta de um julgamento, a pequena quantidade de árbitros, a ausência de recursos, não “consagrando fórmula que garanta e assegure a justiça, com razão se pode dizer que representa o tipo de tirania a respeito dos proprietários” (CD, 1854, 3, p. 239). Deveria, em sua visão, ser mantido o procedimento mais equilibrado da lei de 1845, que, muito embora fosse mais lento, assegurava o devido respeito à propriedade, tal como ordenado pela constituição do Império. Já J. A. de Miranda vai recorrer à experiência internacional para contestar essa visão: “os franceses reformaram um processo quase idêntico [ao da lei de 1845] por levar cento e tantos dias para conseguir uma desapropriação” (CD, 1854, 3, p. 239). Aguiar insiste no problema da falta de recursos e de fórmulas.

Numa estratégia retórica interessante, que o faz parecer não um simples defensor dos proprietários, mas um equilibrado baluarte da justiça, Aguiar argumenta que o artigo, tal como se encontra redigido, também pode causar problemas à companhia: é bem possível imaginar que o arbitramento estabeleça um valor próximo àquele pedido pelos proprietários, gerando vultosas despesas para o erário. Mas ele parece não acreditar de fato nessa argumentação: o modo com conduz a discussão leva a crer que ele pensava ser muito mais provável o estabelecimento de avaliações abaixo do que acima do valor. Isso é oriundo do método de mensuração da indenização estabelecido no artigo: sua base era o preço lançado para o pagamento da décima no triênio anterior; entretanto, Aguiar argumenta que, via de regra, se informa um preço que não corresponde ao valor dos aluguéis pagos, pelo que a tendência seria que o preço dos imóveis fosse avaliado abaixo de seu preço real. Em sua visão, essa informação era, em muitas situações, advinda da generosidade de alguns proprietários, que, por terem grandes fortunas, passavam longos anos sem elevar o preço dos aluguéis que cobravam<sup>62</sup>. Essas possíveis gentilezas levariam à iniqua consequência da punição dos benfeitores. Voltamos mais uma vez à aguerrida defesa dos proprietários. Siqueira Queiroz também levanta outros possíveis motivos para que o valor dos aluguéis esteja abaixo do de mercado. Segundo ele, aqueles proprietários que moram em seus próprios prédios costumam obter uma estimativa de aluguel

---

<sup>62</sup> Ele cita nominalmente como exemplo o barão da Guaratiba.

muito abaixo do valor que seria obtido diretamente na praça, de modo que sofreriam grave lesão caso esse montante é que fosse tomado como base para a avaliação do prédio<sup>63</sup>.

Gomes Ribeiro resume que “ele [o projeto] é inteiramente lesivo, e porque vai prejudicar a propriedade particular” (CD, 1854, 3, p. 240), deslocando o debate do problema da isenção dos impostos para o da proteção da propriedade. O deputado alude a que a arbitragem estabelecida pelo artigo é absolutamente inútil: já que o texto proposto estabelecia uma base para o cálculo do valor do bem, não era necessário lançar mão de peritos, que teriam por exclusiva função fazer os cálculos simples que o art. 7º demandava para o seu cumprimento. Para convencer os colegas deputados, Gomes Ribeiro recorre ao medo dos deputados, todos proprietários: “sua excelência, sendo como é, proprietário no Rio de Janeiro, quereria que o seu prédio valesse aquilo que quisessem avaliadores nomeados por uma companhia poderosa, e que o há de ser sempre pela força de sua missão?” (CD, 1854, 3, p. 241). Isto porque a companhia “tem uma força de Hércules”, já que goza dos mesmos privilégios da fazenda pública e, por ter regulamentos expedidos pelo governo e zelar pela utilidade pública, ser como que o próprio Estado.

Barreto Pedroso, um dos membros da comissão encarregada da escrita do projeto, o defendeu sob o já repisado fundamento da necessidade de maior celeridade das desapropriações. O deputado também contesta a crítica de que o processo proposto para a desapropriação dos imóveis na rua do Cano teria menos garantias que o estabelecido na lei de 1845. O recurso que esta última estabelecia versava apenas sobre as formalidades do processo, e não sobre o próprio valor da indenização. O novo procedimento estabelecia exatamente o mesmo. Ele, então, não restringia os direitos dos proprietários, apenas abandonava delongas inúteis. Mas J. A. Miranda critica o modo de escolha dos árbitros, dizendo que, à exceção da legislação francesa, não haveria nenhuma outra que a teria feito como no caso brasileiro<sup>64</sup>.

Siqueira Queiroz, procurando aumentar as garantias dos proprietários, propôs o seguinte artigo aditivo, ainda no dia 22 de julho de 1854:

o processo para estas desapropriações será sumário com a apelação em ambos os efeitos para o juízo de direito da 1ª vara cível, nomeando-se louvados por ambas as partes e um terceiro para desempate, caso seja necessário, os quais, a respeito dos prédios alugados, determinarão o preço da desapropriação multiplicando por 20 anos

---

<sup>63</sup> Um deputado não identificado o contesta, afirmando que, ao fazer isso, aqueles proprietários haviam lesado a fazenda pública, o que replica Silveira Queiroz que, sendo assim, a compensação deveria reverter para a fazenda pública, e não para a companhia.

<sup>64</sup> Os termos exatos: “não há, sr. Presidente, lei alguma que eu conheça, a menos que não seja a lei francesa de 1841, que foi servilmente adotada ou transcrita para a nossa lei de 12 de julho de 1845; não há lei alguma, dizia, que legislando sobre o caso vertente, não tenha estabelecido como base para a desapropriação o parecer dos louvados” (CD, 1854, 3, p. 240).

o aluguel declarado por pagamento da décima, e a respeito dos prédios habitados por seus proprietários, designarão uma locação estimativa para, multiplicada também por 20 vezes, designar o valor da desapropriação. E quando nos terrenos desapropriados, os louvados designarão o valor de cada braça com o mesmo recurso de apelação (CD, 1854, 3, p. 245).

No dia 25 de julho de 1854, os debates prosseguiram, com tentativas aguerridas de se defender a posição dos proprietários; as questões centraram-se sobretudo na falta de recursos e nos limites da indenização. Aguiar propôs uma outra emenda<sup>65</sup> ao art. 7º, estabelecendo a possibilidade de recurso ao juiz de direito criminal, sem efeito suspensivo. Ele versaria apenas sobre formalidades. Ao mesmo tempo, sugeriu que o montante proposto para a indenização (valor da décima multiplicado por 20 anos) contido na emenda anterior servisse de mínimo para a indenização, e não como seu valor final (CD, 1854, 3, p. 258). Figueira de Melo contesta que a precificação dos imóveis comece diretamente da avaliação dos árbitros. O procedimento usual é que o preço seja estabelecido por meio do acordo entre as partes, de modo que o ideal seria que primeiramente elas tentassem amigavelmente realizar uma venda comum e que, caso não fosse possível o acordo, só então se procedesse à desapropriação. Ademais, o uso da décima por parâmetro é de todo desencorajado. E não só pelos fundamentos usados por outros deputados – a saber, uma subvalorização possivelmente fraudulenta -, mas que, em alguns casos, os imóveis poderiam custar menos do que a declaração daquele imposto faria parecer. E a experiência francesa foi mais uma vez trazida à tona para reforçar esta proposta:

este tem sido o sistema adotado em todas as leis de desapropriação. Na França, onde esta matéria foi muito debatida em 1840 e 1841, na França onde essas questões costumam ser profundamente ventiladas e discutidas, foi este o meio adotado para computar-se o valor dos prédios que se pretendesse desapropriar por utilidade pública; depois de se conhecer que este meio não produzia resultado algum por haver grande divergência entre as partes, é que se devia recorrer ao tribunal de jurados afim de se marcar a verdadeira indenização, o preço que se devia dar ao proprietário. Portanto, eu entendo que se deve deixar à companhia e aos proprietários o direito de ventilarem o preço dos prédios, e só depois dito é que se deve recorrer ao juízo dos árbitros, como quer o artigo do projeto (CD, 1854, 3, p. 259).

Outro problema que o mesmo Figueira de Melo apresenta é quanto ao papel do terceiro árbitro. No projeto original, havendo divergência entre o primeiro e o segundo louvados, o terceiro deveria escolher o preço estabelecido por um ou por outro; mas, para o deputado, o ideal seria que o desempatador pudesse escolher qualquer valor compreendido entre as

---

<sup>65</sup> “o processo para estas desapropriações será sumarássimo, feito perante o juízo municipal, nomeando-se árbitros para ambas as partes, e um terceiro para desempatar, caso seja necessário, tendo qualquer das partes o direito de recorrer dentro de 24 horas para o juiz de direito criminal. Este recurso sem suspensão será instruído e apresentado dentro de 48 horas, e julgado até 3 dias depois de sua apresentação, podendo somente o juiz de direito entrar na apreciação das fórmulas”.

avaliações anteriores, visto que a virtude poderia não estar nem em um, nem no outro extremo, mas em algum ponto médio entre eles. Por fim, a terceira e última consideração que ele faz é a respeito de potenciais afetados que não fossem protegidos pelas regras que estavam sendo discutidas. A lei de 1845 prevenira a respeito de locatários, usufrutuários e outros que poderiam ter direitos sobre o bem, e que também deveriam ser indenizados caso ele fosse incorporado no patrimônio público. O projeto de 1854 silenciava a esse respeito. Figueira de Melo propunha que aqueles interessados também fossem incluídos, já que também teriam prejuízos, e a combinação da proteção da lei de 1845 com a passada ao largo do projeto relativo à rua do Cano poderia conduzir a confusões e iniquidades.

O deputado Araújo Lima, na sequência, veio responder Figueira de Melo. Quanto à primeira observação, diz ele que nada impediria que essa livre estipulação do preço fosse levada a cabo: ela apenas não estaria explicitada em lei; e essa exclusão fora feita justamente para que se acelerasse o curso do processo. A respeito da segunda – do modo de estimação do preço em caso de divergências na avaliação –, Araújo Lima responde que o código do comércio estabelecia um procedimento praticamente idêntico nas causas de arbitragem comercial. A comissão achara por bem repetir aquelas disposições para não causar confusões: do contrário, o ordenamento preveria diversas regras e exceções, dificilmente justificáveis de um ponto de vista técnico. Ademais, se se fizesse como o outro deputado solicitara – da escolha de um valor intermediário entre as duas avaliações –, a decisão seria tomada por apenas um dos avaliadores, e, com isso, haveria intolerável prevalência de um sobre os outros, e não a democrática vitória da maioria sobre a minoria. O deputado Miranda acrescenta que o terceiro árbitro era chamado com o fim especial de desempatar a disputa e, se se fizesse como propusera o outro parlamentar, ele seria obrigado a produzir ainda um outro laudo. E quanto à última objeção, o deputado entende que, sendo a lei de desapropriação na rua do Cano uma norma de exceção, a legislação anterior continuava a vigorar em caráter subsidiário a respeito dos casos que ela versava. Os outros direitos, assim, permaneciam sob a proteção das normas de 1845.

Após essa troca incessante de argumentos e contra-argumentos, o projeto finalmente vence a segunda discussão e, no dia 4 de agosto, pode passar à terceira. Silveira da Mota, nessa ocasião, partilhou com os outros deputados a sua satisfação com a proposta. Antes recalcitrante em virtude das potenciais ameaças ao direito de propriedade, o parlamentar considera que as emendas e considerações oferecidas em segunda discussão foram suficientes para a adequada proteção dos donos dos imóveis da rua do Cano. Não só isso: o projeto se tornara tão salutar que, em sua visão, se deveria até estender a sua abrangência territorial a uma rua paralela à do Cano (a dos Latoeiros), que também necessitava de melhoramentos e, por não ser tão

valorizada, não importaria graves sacrifícios ao erário. Um dos maiores elogios oferecido ao projeto reformado é “estabelece[r] quase a mesma disposição que está na nossa lei de desapropriação (...) e por isso aproxima[r]-se mais à base do direito comum” (CD, 1854, 4, p. 59). Ou seja, é a segurança, é o abster-se de estabelecer um regime de exceção o que motiva os elogios do deputado. Uma crítica que o mesmo deputado faz ao projeto é ter o recurso sido estabelecido para o juiz criminal, e não para o do cível; como o projeto incidiria apenas sobre a cidade do Rio de Janeiro, muito melhor seria dar recurso diretamente para a relação. Essa proposta foi transformada em emenda que, juntamente com algumas alterações cosméticas, acabou sendo aprovada. O projeto foi, então, finalizado e remetido à comissão de redação.

No dia 9 de agosto, o projeto chega com a redação final ao plenário da Câmara, mas decide-se que “o projeto fique sobre a mesa 24 horas antes de se aprovar a sua redação, como é de estilo fazer-se a respeito de leis mais importantes” (CD, 1854, 4, p. 96). Um deputado menciona certos problemas e cogita-se reabrir a discussão da matéria, o que, pelo regimento, só poderia ser feito caso a redação estabelecida pela comissão resultasse em alguma forma de absurdo. Esse cuidado excessivo com a tramitação, os vários requerimentos que, de uma forma ou de outra, atrasam a sua marcha, são indicativos de que o projeto vinha atijando o ânimo dos parlamentares e tocava em um ponto bastante sensível.

No Senado, antes mesmo de iniciada a primeira discussão, o projeto já começa a estimular discórdia. Após chegar à câmara alta, no dia 23 de agosto de 1854, o senador Montezuma fez um requerimento que merece atenção. Ele pedia que o governo enviasse um orçamento detalhado dos custos envolvidos na abertura da rua do Cano, discriminando o valor de cada um dos edificios. Ele faz questão de ressaltar que “não desejo de forma alguma embarçar a discussão desse projeto, como não tenho em vista embarçar melhoramento algum material da capital do império” (SI, 1854, 4, p. 630). Esse tipo de acusação já vinha sendo levantado na Câmara, de modo que essa defesa preventiva fazia todo o sentido naquele contexto. Para provar que sua solicitação não era meramente protelatória, ele afirma que seu pedido foi feito antes mesmo que o projeto fosse incluído na ordem do dia, justamente para evitar a impressão de que ele buscava atrapalhar uma marcha que já estava em curso; se sequer se sabia quando a discussão seria feita, não era mal nenhum buscar esclarecimentos durante a espera. Mais que isso, era uma defesa para

quando se reproduzir no Senado um dos argumentos que foram oferecidos na Câmara dos Srs. Deputados relativamente aos prejuízos que podem sofrer os proprietários das casas que têm de ser contemplados na abertura dessa rua, devemos estar em circunstâncias de poder avaliar até que ponto esses prejuízos podem merecer a atenção do Senado (SI, 1854, 4, p. 630).

Ou seja, o questionamento era tão previsível, que o senador já procura se resguardar contra ele publicamente antes mesmo que ele seja lançado.

Mas o percurso do pedido não seria tão simples assim.

No dia seguinte, 24 de agosto, o requerimento foi discutido e contestado pelo senador Dantas. O parlamentar acreditava que seria necessário um investimento de tempo e dinheiro muito elevado para a correta avaliação dos edifícios localizados na rua do Cano. Os “245 prédios” daquele logradouro demandariam que um engenheiro especialmente contratado realizasse “a vistoria nos prédios, é preciso que se consultem os rendimentos dos mesmos prédios etc.” (SI, 1854, 4, p. 675). Mas Montezuma não propusera uma avaliação completa, que pudesse ser posteriormente aproveitada na desapropriação. Desejava apenas que “o encarregado de fazer o orçamento ou a avaliação não se demorasse, que olhasse para o edifício, que visto se era de pedra e cal ou de tijolo, se os repartimentos também eram de pedra e cal, se as madeiras são de lei etc. e que dissesse quanto podia valer pouco mais ou menos” (SI, 1854, 4, p. 676). Após um aparte de Dantas, em que ele chama a despesa de inútil, e longo discurso de Montezuma, o resultado surpreende. “Podendo haver escrúpulo no juízo de algum nobre senador quando se tiver de discutir o objeto, não tendo em vista de forma alguma embaraçar, nem pôr, permita-me a expressão, um grão de areia na passagem deste projeto”, o senador acha por bem solicitar a retirada do requerimento. Aparentemente não com a maior das satisfações, já que ele dizia estar “desculpando-me de haver ocupado a sua atenção [do Senado] com este requerimento”, mas, não sem um saboroso toque de ironia, diz que “em grande parte quem tem a culpa é o honrado senador pela província das Alagoas que me veio ilustrar por modo tal que não tive remédio senão pedir para o tirar” (SI, 1854, 4, p. 678). Mais um conflito no caminho do projeto, que parecia exaltar os ânimos em qualquer ambiente por onde passava.

Em 28 de agosto de 1854, as discussões começam para valer no Senado com o Visconde de Olinda reciclando argumentos já empregados na Câmara para atacar o projeto: “mas vejo que, se [o projeto] for adotado, o tesouro sofrerá em suas rendas, e os particulares que têm casas naquelas ruas sofrerão também violência no seu sagrado direito de propriedade” (SI, 1854, 4, p. 744). Mais uma vez, se levanta a questão dos impactos que a isenção das sisas e da décima terá sobre os cofres públicos. Mas, além dos já citados argumentos, o nobre introduz ainda uma valoração da prioridade da obra: para ele, o Rio de Janeiro ainda teria muitas outras tarefas a realizar antes de se preocupar com o que fazer a respeito da rua do Cano. A falta de um bom lugar para embarque e desembarque de navios no porto, o estado do aterro de São Cristóvão e, especialmente, os problemas na limpeza urbana seriam de muito mais urgência que a medida

que se procurava promover. “E é violência por um ato que aliás não é exigido pela necessidade, e nem recomendado pela utilidade; porque esta abertura é filha de mera vontade, e não de necessidade” (SI, 1854, 4, p. 745): um adequado sopesamento das vantagens e deméritos da lei levariam a que o executivo só fosse se preocupar com tal situação depois de resolver inúmeros outros problemas que assolavam a imperial capital. Para além disso, o plano do governo não esclarecia algumas questões de carácter prático a respeito da desapropriação<sup>66</sup>.

O adiantado da hora leva o presidente do Senado a adiar a sessão, pelo que as dilatadas elucubrações de Olinda ficam sem resposta. No dia seguinte, o projeto não é tratado, e, em 30 de agosto, não há quórum para as discussões. Essas delongas estimulam Montezuma a solicitar pela ordem que a discussão – que, afinal de contas, era oficialmente de urgência – fosse retomada. Pouco depois, em 1º de setembro de 1854, o projeto é finalmente retomado e aprovado em 1ª discussão sem debates, passando à segunda.

A sessão já começa com o Visconde de Olinda pedindo o adiamento das reflexões parlamentares até que o plano da obra seja apresentado. Os senadores Jobim e Manoel Felizardo falam contra o requerimento do Visconde – que, por sinal, implicaria que o projeto fosse discutido apenas no ano seguinte, já que a sessão legislativa estava se encerrando. Segundo as informações por eles apresentadas, caso o projeto fosse aprovado tal como se encontrava, os valores dos impostos que deixariam de ser recolhidos não chegava aos 9 contos de réis – bastante diferente dos 100 contos apresentados por Olinda<sup>67</sup>. Afirmam a obviedade de ser o projeto útil, já que contribuiria para o aformoseamento da cidade. Olinda responde que pode até concordar com essa observação, mas que de forma alguma é capaz de compreender a suposta urgência do projeto. Fazê-lo naquele ano ou no seguinte não faria qualquer diferença para a boa condução dos negócios públicos. E arremata, comparando a situação que o direito de propriedade vivia no Brasil e na Inglaterra:

nós não respeitamos o direito de propriedade como devemos respeitar. Nós que estamos todos os dias falando nos países estrangeiros, sigamos o que se faz em Inglaterra a esse respeito. Veja-se o escrúpulo com que ali se desapropria a propriedade particular. Quando se decreta uma obra destas apresenta-se o plano com todas as miudezas. O parlamento inglês não se contenta com o plano que é apresentado

---

<sup>66</sup> Na rua do Cano, havia uma capela que, muito provavelmente, teria de ser demolida: onde alocar os seus bens e onde hospedar seu cabido? Nos latoeiros, havia um prédio da secretaria do império: seria ele desapropriado como um outro qualquer e paga a indenização? O governo cederia esse seu bem? Muitas perguntas sem respostas que provocavam insegurança no nobre parlamentar, que não poderia deixar-se indiferente perante o *sagrado* direito de propriedade, nem, muito menos, da sensível administração do erário público.

<sup>67</sup> O procedimento pelo qual os senadores chegam a esses valores envolvem não informações diretas, mas estimativas a partir da combinação entre os valores já conhecidos da sisa e da décima em todo o Rio de Janeiro, e uma aproximação do tamanho da rua do Cano relativo ao Rio como um todo. Para mais detalhes, ver SI, 1854, 4, 842 e ss.

pela autoridade, são ouvidos todos os proprietários um por um. Nós não seguimos isto. É este direito, este respeito à propriedade que devemos tomar como base de nossas deliberações, Não sabemos por onde há de ir a rua, não sabemos qual é o sacrifício que isso há de trazer sobre o tesouro, como havemos de abandonar assim estas máximas de governo pelas quais aquele povo tem chegado a tão alto poder, para agora dizermos, e com todo esse desembaraço, que sejam desapropriados todos os proprietários daquela rua? (SI, 1854, 4, p. 843).

Após essa discussão, os quatro primeiros artigos foram aprovados. As preocupações de Olinda foram ignoradas.

Souza Ramos fez alguns reparos ao comando do art. 5º. A determinação do projeto da câmara era que os proprietários de edifícios na rua do cano teriam preferência na compra de ações até o limite do valor de seus imóveis. O senador acha não só desnecessária, como também deletéria essa restrição. Para ele, os proprietários deveriam ter preferência em valor ilimitado. Como as ações aparentemente estavam sendo bastante procuradas, e o negócio parecia promissor, essa vantagem dada aos proprietários lhes permitiria compensar quaisquer problemas que tivessem na hora da avaliação de seus edifícios. Não seria possível que levassem prejuízo, já que os lucros da companhia cobririam uma eventual desvantagem anterior.

O senador Dantas fala em termos duros apoiando o projeto:

no caso atual não posso deixar de votar por este [projeto], dando ao governo uma ditadura sobre a propriedade desses particulares. Chamo ditadura, porque o governo é quem organiza a sociedade, é quem estabelece o modo prático da desapropriação, é quem marca o processo, e creio que é quem impõe a multa. Tenho pensado sobre a maneira de cortar o arbítrio ao governo; mas a natureza da obra é tal que não se pode deixar de dar esse arbítrio (SI, 1854, 4, 848).

Mas a razão para esse palavreado incisivo é esclarecida na sequência. Para ele, a desapropriação é o menor dos males: muito melhor fazê-la, pagando-se os direitos do proprietário, do que a câmara municipal empregar um engenheiro para realizar obras e alterar ruas sem se dar a devida desapropriação. No fim das contas, o art. 5º também foi aprovado sem qualquer alteração.

O Visconde de Olinda faz discursos longos e incisivos contra o art. 5º - que tratava da isenção dos foros e laudêmios -, contra o 8º - que estabelecia o processo sumaríssimo da desapropriação - e contra o 9º - que isentava a companhia do pagamento da sisa e da décima. Critica o potencial arbítrio governamental, o risco aos proprietários e destaca os aparentemente numerosos defeitos do projeto. Mas, em todos esses casos, ele é uma voz solitária: nem para defender nem para atacar, nenhum outro parlamentar se dá ao trabalho de subir à tribuna. Olinda

dá a impressão de oferecer uma tenaz resistência à marcha do projeto. Mas, acima de tudo, resistência inócua: os artigos são aprovados sem mais delongas.

A tramitação dessa lei, de uma forma geral, foi bem mais lenta e tumultuosa do que a das anteriores. Além disso, os deputados parecem demonstrar uma capciosa e estratégica adesão parcial ao projeto. O deputado F. Otaviano, ao defender a proposta ainda na segunda discussão da câmara, resume bem o que vinha acontecendo: os deputados, quando confrontados genericamente com o projeto, afirmavam que “a obra é necessária; a obra deve ser auxiliada por meios que não onerem o tesouro; (...). Porém, no exame de cada um desses favores, aparece um *mas*, aparece uma objeção que reduz a nada a confissão anterior” (CD, 1854, 3, p. 246. Grifo do autor). A tramitação foi deveras difícil. Boa parte das propostas era alvo de acaloradas objeções de diversos parlamentares. Os bate-bocas eram frequentes no plenário. Muito provavelmente, isso se deve à estratégia normativa que o governo empregava para possibilitar a realização da desapropriação segundo o seu interesse: a exceção. Por uma lei particular, supostamente para um único caso, o procedimento seria facilitado. Mas, como veremos, a lei da rua do Cano foi o primeiro passo de um movimento mais geral, em que o absolutismo proprietário, encastelado no procedimento expropriatório, pôde ser contestado. A sua memória persistiu por muito tempo entre os cariocas, a ponto que em 1922, quando do arrasamento do Morro do Castelo, a imprensa ainda publicasse charges lembrando dos longínquos acontecimentos na rua do Cano:

Figura 4 Charge lembrando as desapropriações da rua do Cano. Fonte: PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Memória da destruição: Rio – uma história que se perdeu (1889-1965). Rio de Janeiro: 2002. P. 57. Publicação original: Charge de J. Caetano em Revista Careta de 16 /10/1920. P. 19. Disponível em: [http://objdigital.bn.br/acervo\\_digital/div\\_periodicos/careta/careta\\_1920/careta\\_1920\\_643.pdf](http://objdigital.bn.br/acervo_digital/div_periodicos/careta/careta_1920/careta_1920_643.pdf)



Após a promulgação da lei, foi preciso estabelecer a companhia para que, só então, fosse possível proceder às desapropriações; esse processo também teve seus próprios percalços. Um artigo de Roberto Jorge Haddock Lobo do ano seguinte<sup>68</sup> justifica os atrasos na formação da companhia responsável por reformar a Rua do Cano. A situação vinha sendo alvo de críticas, porque os imóveis estavam subindo de preço; entretanto, isso não oneraria os cofres públicos, porque a base para a avaliação seria o valor em 1854. Poucos dias depois, foi publicado o edital de convocação da eleição para a diretoria<sup>69</sup>. Mas as coisas não seriam tão fáceis; só mesmo em 1856 que as plantas da obra foram divulgadas<sup>70</sup>. Idas e vindas, como esperado em qualquer questão que envolva burocracia.

No fim das contas, todo esse episódio acabou funcionando como uma oportunidade de lucro para os capitalistas. Em um artigo anônimo publicado na imprensa carioca<sup>71</sup>, um autor defende que a companhia reformadora inevitavelmente forneceria grandes lucros aos acionistas. E uma das razões para isso é que “o regulamento por onde se devem governar as desapropriações está concebido em termos claros e precisos, e em ordem a cortar toda a chicana e embaraços que se poderão suscitar”. Ele não critica o critério utilizado para a determinação

<sup>68</sup> *Diário do Rio de Janeiro*, 14/12/1855.

<sup>69</sup> *Diário do Rio de Janeiro*, 20/12/1855.

<sup>70</sup> *Diário do Rio de Janeiro*, 02/03/1856.

<sup>71</sup> *Diário do Rio de Janeiro*, 15/01/1856.

do limite da expropriação, o que é interessante. E esse artigo mostra mais uma vez a importância do capital privado no processo de expansão da desapropriação e na intensificação das obras públicas durante o segundo reinado. Foram publicados outros textos<sup>72</sup> sobre a desapropriação da Rua do Cano, mas sem tratar diretamente da desapropriação. Um deles apenas observava que o regime da lei era “muito favorável” à companhia<sup>73</sup>.

A legislação de 1854 foi sem dúvida de grande importância, mas havia mais à espera. A estabilização da propriedade propiciada pela lei de terras ainda estava na infância; o desenvolvimento econômico do país apenas engatinhava. 1854 foi, na verdade, um primeiro ensaio: o processo de contestação do absolutismo proprietário viveria um ponto de inflexão fundamental mesmo só no ano seguinte, e mais uma vez por via de um caso particular: o das estradas de ferro.

#### **2.4 – A exceção ampliada: decreto 816 de 10 de julho de 1855 e decreto 1.664 de 27 de outubro de 1855**

Em meados dos anos 1850, a interferência do Estado em vários setores da infraestrutura se ampliava – a Rua do Cano é mais um exemplo em meio a diversos outros, dentre os quais poderíamos citar também a desapropriação da praça e cais da Glória<sup>74</sup>. Manuel da Cunha Galvão escreve um artigo<sup>75</sup> em que defende a importância de uma legislação organizando as obras públicas. Estas intervenções, muito embora importantes para o desenvolvimento do país, teriam o deletério efeito de colocar em perigo a propriedade:

A importância das obras públicas tem chegado a um ponto tal no Brasil que não possível por mais tempo prescindir de organizar uma legislação especial (...). A propriedade é atormentada em suas relações com as obras públicas. Ela é absorvida, eliminada, destruída ou subdividida pela desapropriação por utilidade pública.

A solução exata que ele propunha era a criação de um ministério das obras públicas. Muito embora uma legislação mais avançada sobre desapropriação não seja citada, é possível perceber que a questão da intervenção do Estado na propriedade se colocava – e a desapropriação estava na cabeça desse problema. Mas, em vez de uma legislação geral, foi para

---

<sup>72</sup> *Diário do Rio de Janeiro*, 15/04/1856, texto de Joaquim de Soto Garcia de la Vega.

<sup>73</sup> *Diário do Rio de Janeiro*, 30/03/1856.

<sup>74</sup> *Diário do Rio de Janeiro*, 05/08/1856.

<sup>75</sup> *Diário do Rio de Janeiro*, 10/07/1854.

resolver um problema bastante específico que, nessa época, a estrutura legislativa respeito da desapropriação foi reformada.

O grande desenvolvimento econômico vivenciado pelo Brasil nos anos 1850 demandava a modernização dos transportes. Em um país de dimensões continentais, o deslocamento das mercadorias é um componente essencial de seu preço, e influi sobremaneira na dinâmica da economia. E, em meados do século XIX, a última palavra em termos de tecnologia do movimento eram as ferrovias. Mas isso significava um grave problema: esse tipo de meio de transporte importava a necessidade de se desapropriar grandes extensões de terra para a colocação dos trilhos. Afetar estruturas fundiárias já existentes não seria por si só uma tarefa fácil, mas isso ficava ainda mais dramático diante da lentidão no procedimento de desapropriação estabelecido com a combinação entre as leis de 1826 e 1845. A insuficiência patente seria resolvida por meio de uma delegação legislativa: o parlamento viria a autorizar, em termos razoavelmente genéricos, que o governo estabelecesse um procedimento sumaríssimo para os casos de desapropriação de terrenos para a construção de estradas de ferro. Pouco tempo depois, esse decreto seria editado, estabelecendo uma exceção ao procedimento por utilidade pública que marcaria época e seria aproveitado diversas vezes mais à frente. Mas o procedimento era duplamente heterodoxo: o grosso da regulamentação seria dado pelo governo, ao mesmo tempo em que o procedimento não valia para todas as obras. Uma estratégia potencialmente contestável, que efetivamente gerou discussões amplas no parlamento, como podemos ver dos debates.

Em 20 de julho de 1855, o projeto da resolução legislativa autorizando o governo a regular as desapropriações para construção de estradas de ferro chega à Câmara e é aprovado em primeira discussão, sem mais debates. No dia seguinte, principia a segunda discussão da proposta. Já no começo, o texto é alvo de pesadas críticas do deputado Ferraz. Para o parlamentar, se o governo apresentara um projeto alterando o regime da desapropriação, haveria um indicativo de que a lei de 1845 tinha importantes falhas. Por conseguinte, deveria ser proposta uma reforma daquele texto, que até então regulamentava a expropriação. Entretanto, não era isso que se verificava: o governo procurava uma solução mais fácil, simplesmente demandando a autorização do legislativo para regular a questão da maneira que melhor lhe conviesse. E pior: tratando de um conjunto bastante específico de casos. E “quando se tratou da elaboração dessa lei [de 1845], se teve muito em vista garantir os interesses dos proprietários. A propriedade depois da vida vem a ser o direito mais sagrado que nós temos: a propriedade é garantida pela nossa constituição de uma forma muito expressa” (CD, 1855, 2, p. 190). E o governo, por um condenável artifício, procurava tornar mais palatável uma patente violação do

direito de propriedade: por se impor em um âmbito restrito, a norma proposta não aparentava ser tão perigosa. Mas, por ser a propriedade um direito tão central, era indispensável que o seu regime jurídico fosse amplamente estável, garantindo, assim, a segurança: “a propriedade não é um qualquer direito, não é uma medida transitória, é preciso portanto que a desapropriação seja matéria fixa, que assente em uma verdadeira base constitucional” (CD, 1855, 2, p. 190).

Além desse fator de instabilidade, Ferraz critica o próprio conteúdo do projeto. A nomeação dos árbitros seria francamente desfavorável ao proprietário: a empresa interessada na construção da estrada de ferro nomeava dois árbitros, o desapropriando, dois, e o governo acrescentava mais um. Mas o poder público, promotor e estimulador da construção, partilhava dos interesses da companhia, pelo que não poderia agir como fiel da balança: a força penderia inevitavelmente para o lado da sociedade empresária. A autorização legislativa, vaga e genérica, falava apenas em um processo sumaríssimo. Uma técnica legislativa assim, temerária, ameaçava atacar insidiosamente os direitos dos proprietários, que, a depender da boa vontade do governo no momento da regulamentação, poderiam ver várias garantias processuais tolhidas. Isto porque, ainda segundo Ferraz, já existia no Brasil um conceito de processo sumário, adotado nas causas comerciais. Entretanto, não era possível saber o que era a ideia de “sumaríssimo”: abertura conceitual perigosa, que colocava em risco os direitos dos potenciais expropriandos<sup>76</sup>. Os exageros retóricos colaboravam para pintar com cores ainda mais fortes esse quadro de abuso: “senhores, pelo projeto se não pode saber nada, pode-se em 24 horas desapropriar-se, e negar a apelação, como já ouvi dizer que o ministro quer negar” (CD, 1855, 2, p. 191). Ataque enfático, que se torna mais compreensível com uma informação que o próprio deputado fornece: ele era proprietário de um terreno pelo qual se esperava em breve passar uma estrada de ferro.

O Ministro do Império, Pedreira, combate as ideias de Ferraz traçando um paralelo com a autorização do ano anterior para a desapropriação dos prédios da Rua do Cano. Neste caso, como no da Estrada de Ferro D. Pedro II, haveria a necessidade de um procedimento mais célere, que atendesse às especificidades de cada caso:

o nobre deputado sabe perfeitamente que a primeira seção desta estrada foi contratada em Londres, e que o contrato ali celebrado deve ser observado pelo governo e pela companhia. Por esse contrato, a companhia organizada pelo governo é obrigada a dentro do prazo de três meses, contados da intimação que receber do empresário sobre

---

<sup>76</sup> Fausto de Aguiar rejeita a crítica à indeterminação do conceito de processo sumaríssimo: Ferraz, ao falar de processo sumaríssimo, parecia pensar que “isso queria dizer – ausência de formalidades mesmo essenciais -. Não há, porém, fundamento para tal receio. Do processo sumaríssimo nunca são, nem podem ser, excluídas as formalidades substanciais; aliás, deixaria de ser processo” (CD, 1855, 2, p. 196).

os terrenos por onde deve passar a linha da estrada de ferro, a por os mesmos terrenos à disposição do dito empresário livres e desembaraçados (CD, 1855, 2, p. 192).

Prazo por demais exíguo para que se cumprissem as formalidades da lei de 1845, com “muito longos” e “extremamente morosos” procedimentos. Deixada a situação como estava, seriam abertos canais pelos quais proprietários ou “especuladores”, nas próprias palavras do ministro, poderiam se aproveitar da administração pública para vender seus bens por preços astronômicos. Era preciso, de alguma forma, defender o governo e assegurar o desenvolvimento. “E reconheço [que o deputado Ferraz] é muito amigo e respeitador do direito de propriedade, mas de certo que não o venera mais do que eu”: a disputa retórica deve ir além da propriedade, reconhecida como base da ordem em que o Estado e a sociedade se apoiavam. Demonstrar pouco respeito por esse direito que apenas perante a vida se curvava seria o mesmo que dar de ombros para os pilares da coletividade. Isso era o pressuposto<sup>77</sup>, mas o debate deveria avançar: agora, era preciso mais que nunca zelar pelo progresso do Brasil.

Com o correr do embate argumentativo, a disputa em torno dos significados do que ocorrera na rua do Cano foi se tornando importante para marcar as posições de Ferraz e de Pedreira. Este acusava o outro de não ter se oposto antes ao procedimento de desapropriação naquele logradouro carioca, e afirmava que durante a condução daqueles assuntos, o governo fora sempre profundo respeitador do direito de propriedade. Ferraz redarguia que ele apenas não falara a respeito do assunto no ano anterior, mas dera apoio aos deputados que haviam combatido a delegação de poder ao governo. Mais que isso, se aquelas desapropriações vinham funcionando tão bem, o governo deveria usar o regulamento emitido para a Rua do Cano como base, e simplesmente estender à Estrada de Ferro aquelas normas. O verdadeiramente intolerável era a vagueza e a latitude com que se conferia poder regulamentar ao governo, sem que o parlamento pudesse assegurar o salutar respeito pela tão venerável propriedade.

O deputado Fausto de Aguiar também se posta a favor da proposta, sob o argumento de que “a lei de 1845 (...) estabeleceu fórmulas de processo que, complicando-o e alongando-o, se tornam em algumas circunstâncias, inconvenientes, sem serem essenciais para garantirem o direito de propriedade” (CD, 1855, 2, p. 196).

O deputado Brandão se coloca contra o projeto, pelos mesmos fundamentos de Ferraz. Acrescenta também que essas amplas autorizações ao governo são fruto de um certo entusiasmo

---

<sup>77</sup> São constantes as referências dos deputados ao quanto eles mesmos são respeitadores do direito de propriedade. Barreto Pedroso, por exemplo, ao falar a favor do projeto, sente necessidade de marcar a sua posição sem passar a imagem de um potencial revolucionário. Ele disse: “e não se persuadam os nobres deputados que eles são mais defensores do direito de propriedade do que eu” (CD, 1845, 2, p. 198).

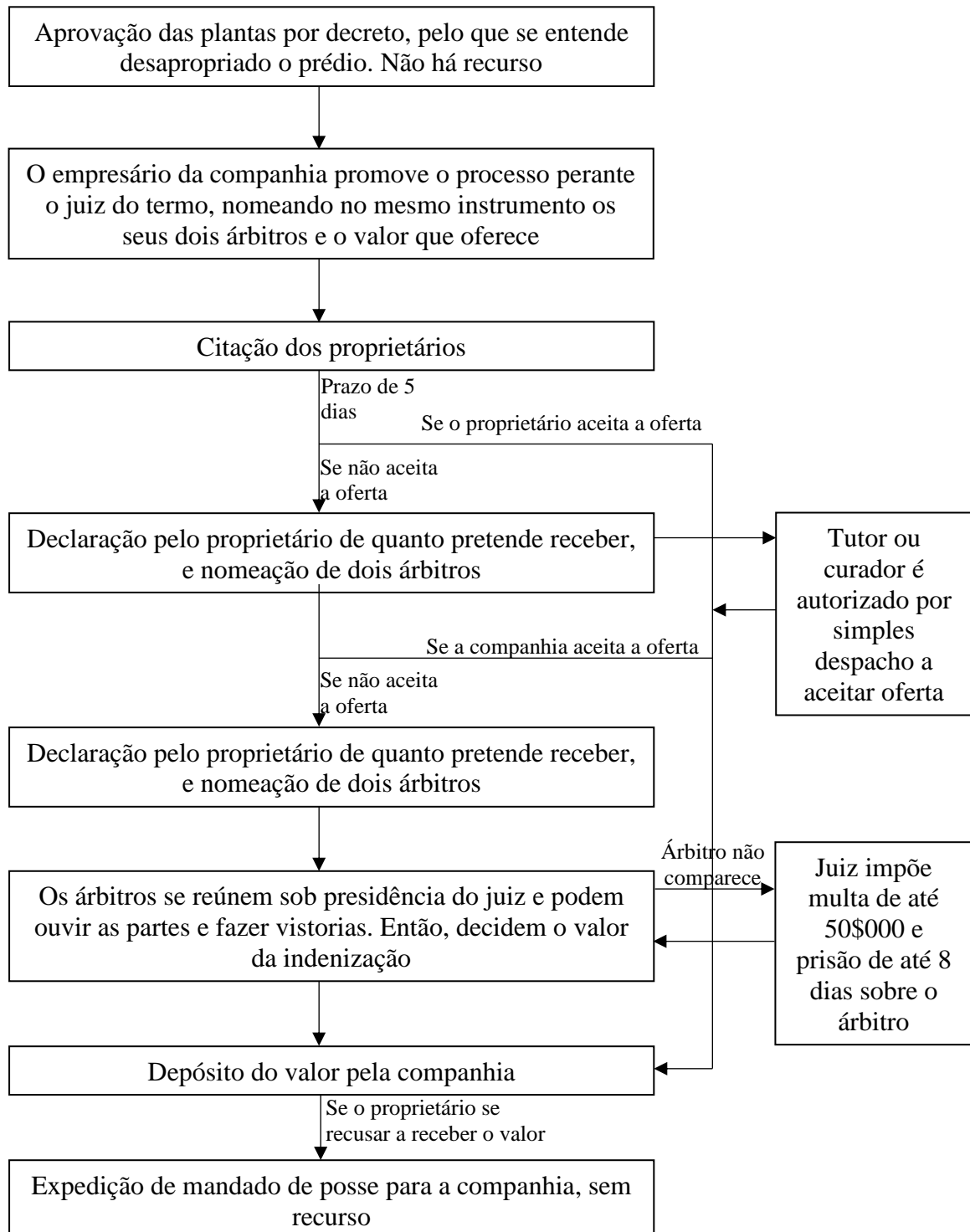
exagerado com relação aos caminhos de ferro. Do silêncio do projeto a respeito da possibilidade de recurso a tribunais contra a decisão do governo, ele chega a concluir que a contestação jurídica das decisões não seria possível, algo disputado por outros deputados (dentre os quais, Mendes de Almeida). Insiste no tópico já referido de que a alteração em uma lei recente como a de 1845 contribuiria para minar a autoridade e gerar a “falta de força moral na legislação” (CD, 1855, 2, p. 197). Para Brandão, não bastaria o recurso por falta de formalidades substanciais: os proprietários deveriam também ser protegidos contra a má avaliação dos árbitros, que porventura viessem a estabelecer um preço por demais baixo para os seus bens.

No fim das contas, o projeto acabou aprovado pela Câmara e pelo Senado sem grandes malabarismos legislativos. O decreto legislativo autorizava o governo a expedir regulamento a respeito do processo de desapropriação em termos algo vagos<sup>78</sup>. Estabelecia apenas alguns requisitos: o número de árbitros, a abrangência restrita às estradas de ferro e o processo sumaríssimo – seja lá o que isso viesse a significar. Pouco mais de três meses depois, o governo emitiu decreto que estabelecia pormenorizadamente o procedimento a ser adotado. Ele pode ser resumido aproximadamente da seguinte maneira:

---

<sup>78</sup> O texto tinha dois artigos. O segundo apenas revogava as disposições em contrário; o primeiro, substancial, tinha o seguinte texto: “Art. 1º O governo fica autorizado a estabelecer o processo para as desapropriações dos prédios e terrenos que forem necessários para a construção das obras e mais serviços pertencentes à Estrada de Ferro de Dom Pedro Segundo, e às outras estradas de ferro do Brasil, e a marcar as regras para as indenizações dos proprietários./O processo será sumaríssimo, e a avaliação para a indenização, no caso de falta de acordo entre os proprietários e os agentes das respectivas companhias, feita por cinco árbitros, dois nomeados pelo proprietário, dois pelo agente da Companhia da estrada de que se trata, e hum pelo governo. / Não poderão ser árbitros: 1º os sócios da Companhia; 2º os proprietários dos prédios ou terrenos que houverem de ser desapropriados”.

Figura 5 Fluxograma do procedimento de 1855



São três mudanças cruciais com relação ao procedimento de 1845, e que tornam esse processo bastante mais ágil do que o outro. A primeira é a substituição do júri de desapropriação pela arbitragem. O primeiro tipo de procedimento é muito mais lento e burocratizado: é

necessária uma série de reuniões, e é complexa a nomeação de novos jurados caso algum não compareça, dentre outros fatores. Em segundo lugar, muito menos autoridades têm de interferir no procedimento. Se em 1845, era necessário passar pela câmara municipal, pela presidência da província e pelo governo central, agora, era apenas a essa última instância que seria indispensável se reportar. Quanto menos órgãos, menos oportunidades para a burocracia e para o atraso. Por fim, esse novo procedimento sumaríssimo não admitia qualquer forma de recurso. O caso corria inteiramente perante o juiz local, sem possibilidade de agravo de instrumento para tratar de formalidades, nem de apelação contra a sentença. Uma vez encerrada a tramitação do processo na primeira instância, nada mais haveria a ser feito.

Logo após o fim da tramitação do processo, a imprensa da capital chegou a publicar algumas discussões incipientes sobre a lei. Em um texto do começo de 1856, Cristiano Otoni coloca que “o regulamento de 27 de outubro [de 1855] pretendeu conciliar a rapidez da desapropriação e a simplicidade das regras de indenização com o interesse do proprietário”<sup>79</sup>. O autor defende que a indenização corresponde ao valor de 20 anos dos aluguéis subtraído o imposto devido. A justificativa é que o valor que seria pago de imposto, mas que deixa de ser cobrado em virtude da desapropriação, não pode ser considerado prejuízo a ser indenizado. Entretanto, no dia seguinte<sup>80</sup>, foi publicado um texto anônimo afirmando que, como a lei é obscura, devem ser aplicados os princípios gerais do direito, e a tradição brasileira, na visão do autor, indicava que o desconto não deveria ser feito.

Alguns, entretanto, revelaram uma visão negativa da lei. Um artigo anônimo<sup>81</sup> defendia que as leis de 1826 e 1845 são feitas em conformidade com os princípios da justiça e do direito natural. A lei de 1855, por conseguinte, deveria ser baseada naqueles mesmos princípios. Mas não era isso que acontecia. Em sua visão, o uso do valor do aluguel como base para a determinação da indenização não era adequado, já que, com frequência, um imóvel poderia valer mais do que o que estaria ali declarado. Aparece também o argumento da possibilidade de distorções no preço do aluguel. Parentes que alugam a preços mais baixos, avaliações malfeitas e mais outras questões são levantadas pelo autor.

O “processo sumaríssimo” não foi introduzido nessa época fortuitamente. Ele tem, isso, sim, relação íntima com profundas transformações econômicas que o país vivenciava. Particularmente, o problema colocado era o do transporte, e a solução encontrada, a ferrovia.

---

<sup>79</sup> *Diário do Rio de Janeiro*, 05/01/1856; *Jornal do Comércio*, 06/01/1856.

<sup>80</sup> *Diário do Rio de Janeiro*, 06/01/1856.

<sup>81</sup> *Diário do Rio de Janeiro*, 08/01/1856.

Desde a década de 1830, se consolidava no Reino Unido a malha ferroviária. Encarada como grande mecanismo de modernização e integração do território, a tecnologia encantava os corações e apelava aos bolsos ávidos por investimentos de ambos os lados do Atlântico<sup>82</sup>. Ao mesmo tempo, no Brasil começavam as primeiras tentativas – fracassadas – de estimular a construção de caminhos de ferro. É nesse sentido que em 18 de março de 1836, a Assembleia Legislativa de São Paulo vota a lei 51, propondo a implantação de estradas de ferro. A norma não surte efeito, e em 1838, é proposta nova lei, outorgando a concessão do primeiro caminho de ferro brasileiro. Também sem sucesso (FINGER, 2013, p. 46). Após mais dois anos, foi feita uma concessão nacional a Thomas Cochrane que também falhou (FINGER, 2013, p. 46). Ainda faltava uma série de elementos que permitiriam a lucratividade das ferrovias e, com isso, a atração de capital investidor. O primeiro requisito era mais direto: a subvenção do Estado. Só nos anos 1850 é que o governo tomaria duas medidas intervencionistas imprescindíveis. A primeira era a garantia de juros, pela qual o Império pagava 7% do valor do capital investido anualmente, independentemente dos lucros; o segundo era a subvenção por quilômetro, que auxiliava financeiramente os trabalhos de construção proporcionalmente ao tamanho da linha construída<sup>83</sup> (MATOS, 1974, pp. 50-51). O outro elemento, na avaliação de Anna Eliza Figer (2013, p. 31), foi a criação de uma série de leis que tornaram o investimento estrangeiro no Brasil muito mais vantajoso, “como a adesão ao “padrão ouro”, a promulgação do Código Comercial (1850), a criação de Sociedades Anônimas (1850), e a reforma bancária (1853), que atraíram capital estrangeiro”.

É nesse ambiente econômico favorável que o governo lança o decreto 641, de 26 de junho de 1852<sup>84</sup>. Mais uma tentativa de lançar o transporte ferroviário no país: ele autorizava a criação de uma companhia para a construção de estrada de ferro ligando o município da corte às províncias de São Paulo e Minas Gerais. Em atenção às dificuldades práticas que deveriam

---

<sup>82</sup> Para um trecho clássico sobre a importância das ferrovias na primeira metade do século XIX na Europa, ver o trabalho de Eric Hobsbawm (2010, pp. 83 e ss.).

<sup>83</sup> Essa política, inclusive, suscitava algumas críticas, de que certas ferrovias eram alongadas desnecessariamente com a única finalidade de receber o auxílio estatal.

<sup>84</sup> É interessante notar que o país viva a modernização da propriedade (a lei de terras é de 1850) e de repressão mais pronunciada ao tráfico de escravos (também de 1850 é a lei Eusébio de Queiroz). Por isso, a lei tem um dispositivo específico proibindo o uso de escravos na construção da ferrovia (art. 1º, § 9º). Também isentava os nacionais empregados na ferrovia dos serviços na guarda nacional.

ser vencidas, já o art. 1º, § 1º<sup>85</sup> definia o direito de desapropriação da companhia<sup>86</sup>. Desse projeto, sairia a primeira estrada de ferro brasileira, inaugurada em 30 de abril de 1854, em Petrópolis<sup>87</sup> (FINGER, 2013, p. 51).

O decreto de 1855 surge, então, em um contexto fervilhante. As iniciativas pioneiras eram promovidas com esforço e improvisação, com a difícil articulação entre capital nacional e estrangeiro. Esse período inicial de construção das ferrovias, identificada por Anna Eliza Finger (2013, p. 40) entre os anos de 1852 e 1873, é marcado pela iniciativa privada, “em regiões economicamente estabelecidas, e voltadas para o escoamento desta produção dessas áreas”. E uma das principais atividades econômicas desses tempos era a produção do café. A partir dos anos 1870, Caio Junqueira de Souza Albuquerque (2015, p. 59) identifica para o estado de São Paulo uma grande simbiose entre o traçado das ferrovias e a produção do grão<sup>88</sup>. Mas já nos anos 1850 é que começa a estruturação de uma importante ferrovia como a *São Paulo Railway*<sup>89</sup>. Nessa mesma época, a construção dos caminhos de ferro foi importantíssima para dinamizar a economia mineira e permitir o escoamento do café da Zona da Mata e do Sul, principais centros produtores. A União e Indústria, que ligava Juiz de Fora ao Rio, começou a ser construída justamente em 1856, muito embora a formação da companhia tenha ocorrido em 1853 (BLASHEIM, 1996). As ferrovias, então, foram um pilar importante no desenvolvimento da infraestrutura brasileira da segunda metade do século XIX<sup>90</sup>. Os anos que vão de 1852 a

---

<sup>85</sup> “A Companhia empresaria terá o direito de desapropriar, na fôrma da Lei, o terreno de dominio particular que for necessario para o leito do caminho de ferro, estações, armazens e mais obras adjacentes; e pelo Governo lhe serão gratuitamente para o mesmo fim concedidos os terrenos devolutos, e nacionaes, e bem assim os, comprehendidos nas sesmarias e posses, salvas as indemnizações que forem de direito”

<sup>86</sup> Além dessa autorização, o art. 1º concedia vários privilégios à companhia. Entre eles, contam-se o uso de madeiras e outros bens existentes no terreno para a construção (§ 2º), isenção de direitos de importação (§ 3º), privilégio de zona (§ 4º), etc.

<sup>87</sup> O projeto foi levado a cabo pelo futuro Barão de Mauá, que conseguiu sensibilizar pessoalmente o imperador para esse projeto (FINGER, 2013, p. 53).

<sup>88</sup> Ele relata inclusive aquilo que ficou conhecido como as ferrovias “cata-café”. Os poderosos de cada região usavam de sua influência para garantir que o caminho de ferro passasse por sua propriedade; chegavam até a construir estações em suas próprias fazendas. Isso frequentemente tornava os traçados das ferrovias sinuosos (ALBUQUERQUE, 2015, pp. 48-49). Esse dado permite relativizar, de uma certa forma, a ideia de que os proprietários sempre se opusessem à compra de suas propriedades. Um estudo pormenorizado do processo de construção dessas estradas permitiria esclarecer aspectos sociológicos interessantes sobre a relação entre propriedade particular e poder público. Infelizmente, é um problema que escapa às dimensões mais modestas dessa dissertação.

<sup>89</sup> “Já a São Paulo Railway – SPR decorre da concessão outorgada a um grupo de investidores formado pelo Marquês de Monte Alegre, Pimenta Bueno e o Barão de Mauá, em 1856 (renovada e alterada em 1858), para a construção e uso de uma linha entre a região de Campinas e o porto de Santos, passando por Jundiá. A companhia foi fundada em Londres em 1860 e a linha inaugurada em 1868, chegando apenas a Jundiá, de onde nunca passou” (FINGER, 2013, P. 60).

<sup>90</sup> Pedro Eduardo Mesquita de Monteiro Marinho (2015, p. 213), para ressaltar a importância da estrutura ferroviária, analisa os decretos relativos a obras de engenharia na segunda metade do século XIX no Brasil: “, a imensa maioria da legislação centrava-se nas estradas de ferro. De um total de 174 decretos, 91 são relativos ao setor (entendidas aí as concessões a particulares ou empresas, a aprovação de estudos para viabilidade de novas

1855 são cruciais na determinação da estrutura jurídica que governaria esse modal de transporte. É nesse contexto que o terceiro modelo de desapropriação vai ser transformado em lei.

Era um modelo jurídico ágil e barato, adaptado às necessidades econômicas do desenvolvimento em aceleração. Tantas vantagens acabaram atraindo a atenção do governo. No futuro, essa estrutura normativa se tornaria um modelo a que se recorreu em diversas situações importantes. Mas mesmo nesse momento, dada a extensão das obras relativas às estradas de ferro no Brasil, já não estávamos falando verdadeiramente de uma pequena exceção, como fora o caso da rua do Cano. Estamos diante de um verdadeiro ponto de viragem, que assinala uma certa mudança de perspectivas importante. Passemos agora aos ecos dessa alteração.

### **1.5 - A exceção rotinizada: desapropriação para o abastecimento de água e o procedimento sumaríssimo de 1855 (1870-1888)**

As ferrovias contribuía para o desenvolvimento econômico do país e simbolizavam o ímpeto e a pujança econômica do Império. Mas outras necessidades mais cotidianas e menos garbosas ainda assombravam a corte carioca: o abastecimento de água era um problema grave que ainda fazia ressoar ecos de um passo colonial e subdesenvolvido. Era uma questão que se arrastava há várias décadas: em 1849, já é possível observar desapropriações com vistas à melhoria no abastecimento de água. Alguns ofícios dão conta das movimentações para essas tomadas de propriedade junto ao Aqueduto da Carioca<sup>91</sup> e do rio Jurujuba<sup>92</sup>. O Visconde de Macaé<sup>93</sup> considerava essas obras particularmente urgentes em face da diminuição do fluxo de água do rio da Carioca. A causa desses males – os desmatamentos – poderia ser evitada com a passagem desses terrenos ao poder público e a sua devida preservação. A questão voltaria com mais força anos depois: a desapropriação seria empregada para dar conta do problema das águas ao longo dos anos 70 e 80. Mas para entender por que isso acontecia, precisamos compreender qual era a configuração dos mananciais fluminenses, e os condicionamentos que os levaram à preocupante escassez do fim do império<sup>94</sup>.

---

estradas de ferro ou para sua ampliação, concessão de garantia de juros, aumento orçamentário, regulamentação de fiscalização de obras e funcionamento etc.)”.

<sup>91</sup> *Correio Mercantil e Instrutivo, Político, Universal*, 04/01/1849.

<sup>92</sup> *Correio Mercantil e Instrutivo, Político, Universal*, 15/01/1849; *Correio Mercantil e Instrutivo, Político, Universal*, 20/04/1849, dentre outros.

<sup>93</sup> *Gazeta Oficial do Império do Brasil*, 16/04/1848.

<sup>94</sup> Um dos trabalhos mais importantes trabalhos sobre a história do abastecimento de água no Rio de Janeiro na segunda metade do século XIX foi escrito por Gilmar Machado de Almeida (2010). É majoritariamente a ele que vamos remeter ao longo dessa seção.

Até o começo século XIX, a maior parte do abastecimento da capital vinha da vertente do Corcovado; é no segundo quartel do oitocentos que o governo vai buscar recorrer mais ao maciço da Tijuca para obter água (ALMEIDA, 2010, pp. 20 e 23-24). Eram as regiões mais próximas do Rio de Janeiro e, por isso, de mais fácil acesso. Até os anos 1850, as principais formas pelas quais a água era diretamente oferecida à população eram bicas e chafarizes; isso significa que o abastecimento era público. Para chegar até as residências, era necessário o transporte físico, normalmente realizado por escravos. A partir do meio do século, o combate ao tráfico e a escassez de mão de obra vão direcionar os cativos para o labor nas fazendas e em outras atividades produtivas; na interpretação de Gilmar Almeida (2010, pp. 17-18), esse mesmo movimento libera os capitais antes investidos na importação de escravos para realizar outras atividades produtivas. Dentre estas, fez-se um amplo processo de renovação do espaço urbano carioca, que foi acompanhado da modernização do abastecimento de água. Isso foi levado a cabo pela instalação do sistema de penas d'água, no fim dos anos 1850<sup>95</sup>. Finalmente a água chegava diretamente às residências. Mas, ao mesmo tempo, o abastecimento ainda era precário, e sua distribuição espacial privilegiava a população que habitava as áreas centrais<sup>96</sup>.

Apesar das melhorias realizadas, o sistema chega ao começo da década de 1860 à beira do colapso<sup>97</sup>. Nesse mesmo contexto, é criada a Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, em cuja estrutura é inserida a Inspetoria de Obras Públicas. Esse órgão conduziu uma série de estudos relativos ao abastecimento de água ao longo do terceiro quartel do oitocentos. Em 1866, muda a regulamentação das concessões de água: agora, na esperança de desestimular a prodigalidade dos usuários, o serviço passaria a ser medido e cobrado proporcionalmente (ALMEIDA, 2010, pp. 110-111). Em meio às secas, era preciso evitar o desperdício.

Em suma, o acesso à água fomentava preocupações na administração pública brasileira. Muito disso podia ser atribuído ao vivo crescimento urbano, acompanhado de um apressado

---

<sup>95</sup> “Qualquer visitante que circulasse pelo Rio de Janeiro nas primeiras décadas da segunda metade do século XIX, identificaria cinco formas de acesso à água convivendo simultaneamente: o rio, o poço, a bica, o chafariz e a pena d'água” (ALMEIDA, 2010, P. 35).

<sup>96</sup> Na década de 1850, o abastecimento por calhas e tubulações atingia apenas as freguesias urbanas, em número de 10. Eram as 4 do centro, mais outras 6, um pouco mais afastadas. As freguesias suburbanas não participavam desse sistema. Ainda não havia bomba, de modo que o sistema funcionava apenas pela gravidade. Isso atrasava o desenvolvimento das freguesias localizadas em partes mais elevadas (ALMEIDA, 2010, p. 25). Além disso, “Antes da década de 1850, o sistema de abastecimento de água era tão precário que bastava uma chuva mais intensa para ele entrava em colapso, pois, boa parte das tubulações entupiam com areia e detritos carregados para dentro do sistema. Não havia caixas de purificação de água ou qualquer outro dispositivo que impedisse a entrada de impurezas no sistema de abastecimento de água” (ALMEIDA, 2010, p. 33).

<sup>97</sup> Em 1859, houve uma grande seca. Entre 1860 e 1862, houve um aumento importante nos pontos de acesso à água, mas os mananciais continuavam os mesmos. Dessa forma, o abastecimento continuava problemático. (ALMEIDA, 2010, p. 82).

desenvolvimento populacional. As numerosas bocas em busca de água para beber não davam trégua<sup>98</sup>. E, como é de se esperar, o abastecimento demandava por vezes a intervenção na propriedade privada. Na luta pela precioso líquido, os engenheiros e funcionários públicos do Império contaram com a ajuda do parlamento, que colaborou com a elaboração de várias leis. Ao longo dos 18 anos cobertos por essa seção, três importantes diplomas legislativos foram aprovados na busca por uma melhor estruturação do sistema de fornecimento de água da cidade do Rio de Janeiro. A primeira, a lei 1.832 de 9 de setembro de 1870, abria um crédito especial para a prefeitura, e providenciava sobre as desapropriações. Mas o aporte dado não foi suficiente, e mais dinheiro precisou jorrar para que os cariocas pudessem ter o que beber. Cinco anos depois, uma nova abertura de crédito especial veio com a lei 2.639, de 22 de setembro de 1875. O insistente problema, contudo, não daria paz aos administradores municipais: em 24 de novembro de 1888, sai a lei 3.396. Se pelo menos dessa vez não há qualquer abertura de créditos, os impactos sobre a desapropriação são mais amplos e interessantes.

A primeira dessas leis surgiu em um contexto em que o fluxo das bicas minguava. Em 1869, o Rio de Janeiro assistiu a uma das secas mais severas em muitos anos<sup>99</sup>. A carestia estimulou os engenheiros da Inspeção de Obras Públicas a buscar soluções para a falta d'água, cada vez mais crítica. Parte da solução seria apresentada na metade do ano seguinte.

No dia 30 de junho de 1870, o Ministro da Agricultura lê na câmara um discurso em defesa da melhoria do abastecimento de água na cidade do Rio de Janeiro. Reclamava da intermitência e da baixa qualidade daquele serviço: problemas que já há algum tempo o governo procurava resolver. Mas os proprietários dos imóveis próximos aos mananciais, ciosos de seus direitos, vinham oferecendo muita dificuldade à desapropriação daqueles terrenos. Em busca de uma solução, “oferecem-se a abertura de um crédito especial e a desapropriação mediante processo menos moroso que o da lei nº 353 de 12 de julho de 1845” (SI, 1870, 2, p. 231). O projeto não é discutido diretamente, mas enviado à comissão de orçamento. Vinte dias depois, o texto retorna com parecer favorável, que fala da importância de “se tratar com urgência desse ramo do serviço público” (SI, 1870, 3, p. 157).

Findas as burocracias de praxe, o debate a respeito da lei acabou começando efetivamente no dia dois de agosto, com um longo discurso do deputado Taques. A situação do

---

<sup>98</sup> A população carioca mais que triplicou ao longo de menos de quarenta anos: em 1856, contava com 115.226 pessoas; em 1870, já eram 180.206; em, 1875, 208.520; e em 1895, 365.771 (LAMARÃO, 2006, p. 103).

<sup>99</sup> “com início nos últimos meses de 1868 e se estendeu até os primeiros meses do segundo semestre de 1869. A quantidade de água no sistema ficou tão reduzida que a única alternativa foi, mesmo que precariamente, canalizar alguns mananciais particulares do subúrbio da cidade, como por exemplo, no sítio de Antonio Joaquim de Almeida, no Andaraí Grande e nos terrenos de Souza e João Antonio Alves de Brito. O governo indenizava-os pela água cedida” (ALMEIDA, 2010, p. 129).

abastecimento do Rio de Janeiro foi pintada com cores fortes, de verdadeiro caos: os cidadãos eram constantemente obrigados a se acotovelar em torno de chafarizes insuficientes para buscar água; ao mesmo tempo, pessoas inescrupulosas desviavam o líquido da rede comum para usar em benefício próprio. Por causa disso, algumas partes da cidade enfrentariam risco alarmante de seca. Sem dúvida alguma, um quadro preocupante, que requeria detidos cuidados. Mas a urgência do problema não impedia Taques de reparar em alguns defeitos importantes da proposta do governo. De início, não havia projeto que indicasse como as obras seriam realizadas. Indício de um procedimento atabalhoado do poder público, que não havia empregado os engenheiros que com tanto custo pagava para desenhar um plano adequado à capital do Império. Para mais, o valor pedido aparentava ser muito alto para o que se pretendia fazer. E, na ausência de um plano concreto, não era possível verificar em que medida havia necessidade real daquela soma. Mais tarde, Andrade Figueira ofereceria críticas de teor bastante semelhante.

O centro dos debates acabou sendo mesmo a questão da abertura do crédito, mas a outra parte da proposta também recebeu alguma atenção. O deputado Corrêa é que vai trazer à tona a questão da desapropriação, e o modo pela qual ela se deve realizar. Em sua visão, nem o procedimento estabelecido pela lei de 1845 é suficiente para a salutar condução dos trabalhos, nem a aplicação direta do decreto de 1855 é capaz de garantir a adequada proteção da propriedade. A lei geral, por um lado, não era capaz de fornecer “a presteza que as circunstâncias exigem” (SI, 1870, 4, p. 11). Mas o procedimento do decreto não se amoldava adequadamente às necessidades do abastecimento de água no Rio de Janeiro. No modelo original do procedimento de 1855, uma companhia seria especialmente constituída para a construção das estradas de ferro; ela nomearia dois árbitros, o proprietário, mais dois, e o governo, mais um, encarregado de levar as opiniões dos outros quatro a um saudável meio-termo. Mas, na questão do abastecimento da capital, o próprio governo é que levaria a cabo as obras: isso significava que, caso se fizesse uma ingênua e imediata transposição das normas relativas as ferrovias, o poder executivo nomearia três árbitros. “Seria o mesmo que entregar ao governo a decretação da quantia pela qual a indenização se deve fazer” (SI, 1870, 4, p. 11), portanto. A sua proposta, transformada em uma longa emenda substitutiva do art. 1º, § 1º, era que o quinto árbitro fosse dado pelo juiz, e não pelo executivo do Império.

Andrade Figueira também se posiciona contrário ao art. 2º, mas por outras razões. Para ele, a ideia de que o processo de 1845 era moroso e insuficiente havia se convertido em um simples lugar comum, sem lastro na realidade. Na opinião do deputado, uma comparação entre as duas estruturas normativas revelava que elas não eram tão diferentes assim. De fato, “o

embaraço que se acusa ao decreto [de 12 de junho de 1845] é o sistema do arbitramento que ele estabelece por um júri” (SI, 1870, 4, p. 15). A maior diferença seria que esse sistema impunha sete jurados, ao passo que o novo colocava apenas cinco. Além disso, no regime de 1855, os árbitros não precisavam ser escolhidos entre os jurados principais proprietários. Diferenças irrisórias, que não justificariam alterações na legislação. Por isso que Andrade Figueira acredita ser desnecessário estabelecer “um processo sumaríssimo para arrancar do cidadão um dos seus melhores direitos, o de propriedade”. Afinal, em sua visão, “pelo processo sumaríssimo não se guardam as regras tutelares do direito; é um processo verbal, sem forma nem figura de juízo” (SI, 1870, 4, p. 16)<sup>100</sup>. Mas o posicionamento de Andrade Figueira não é uma defesa ingênua do direito de propriedade. Ao mesmo tempo, ele pontua que a maior parte dos terrenos nos quais se encontram mananciais foram doados por via de sesmarias. Esse instrumento jurídico cedia a propriedade ao particular com algumas restrições, e algumas delas eram justamente relativas ao uso das águas públicas. Nesse sentido, a propriedade poderia ser utilizada sem necessidade de desapropriação: uma vantagem para todos, já que nem o Império precisaria despender pesadas somas com indenizações, nem os particulares veriam seus bens irremediavelmente tomados pelo governo. Uma restrição ao direito de propriedade, é bem verdade, mas muito melhor que uma flexibilização perigosa do procedimento de desapropriação, algo que poderia depositar um poder excessivo nas mãos do executivo. Essa fala encerra, com essas digressões, os debates do dia. Não é possível proceder-se à votação, por falta de quórum. No dia seguinte, o projeto é aprovado em 2ª discussão sem maiores debates.

No dia 5 de agosto, dá-se início à terceira discussão do projeto. A dinâmica adotada é interessante: o primeiro discurso a ser proferido é uma longa exposição do ministro da agricultura em que ele trata, ponto por ponto, das objeções jurídicas e práticas que foram lançadas às suas ideias, e procura respondê-las. A primeira que se faz é a de que três dos cinco árbitros seriam nomeados pelo governo. O ministro não considera essa contestação significativa. Afinal de contas, o executivo teria em vista os interesses gerais da nação quando fizesse as nomeações, e não apenas os seus próprios. Mas, mais que isso, a solução proposta pelo deputado – que um dos árbitros fosse nomeado pelo juiz dos feitos da fazenda – era de clara inconsistência: também os magistrados eram indicados pelo mesmo governo que realizava as desapropriações; isso significaria que eles não poderiam ser imparciais em suas decisões? (SI, 1870, 3, p. 34 ss).

---

<sup>100</sup> E, como também foi citado na discussão, “se trata de um direito muito importante qual o de propriedade, onde exatamente as garantias dos processos devem ser guardados religiosamente” (SI, 1870, 4, p. 16).

A respeito das diferenças entre o procedimento de 1845 e o de 1855, o ministro também traz uma posição própria. O modelo mais recente de desapropriação considerava-a automaticamente realizada quando da aprovação por decreto da planta da obra; depois, restava apenas prosseguir com a quantificação da indenização. Já no procedimento de 1845, há uma série de citações e editais em um processo que corre nas mãos de um juiz, e do qual se dá recurso aos tribunais; posteriormente, a indenização é estabelecida perante um juiz especial, com novas possibilidades de recursos. Muitas diferenças de relevo, que impactavam sobremaneira na demora da expropriação, ao contrário do que alguns discursos vinham ventilando. Por fim, a respeito das sesmarias, o ministro afirma que seria pouco prudente usar desse direito que o Estado possuía. Muitos proprietários haviam feito benfeitorias nos seus terrenos e usavam as águas com determinadas finalidades específicas. Se o governo exercesse os seus direitos, haveria muitas demandas pedindo indenização pelos prejuízos ocasionados pela perda desses bens: o abastecimento, no final das contas, demoraria anos para chegar. Melhor era seguir um caminho que, embora um pouco mais caro, fosse também mais rápido, capaz de atender à urgência da situação.

O projeto acabou sendo aprovado sem mais delongas, com a única alteração de que o quinto dos árbitros fosse nomeado pelo juiz, e não pelo governo. Já no mês seguinte começaram as discussões no Senado. O primeiro e longo discurso, proferido por Cansação de Sinimbú, focou mais na ausência de plano e na inconsistência das informações apresentadas pelo governo do que em qualquer outro tema. Os discursos seguintes, com destaque para o do senador Pompeu, seguem pela mesma linha, de focar no problema do abastecimento de água em detrimento das questões jurídicas a ele associadas (SI, 1870, 3, p. 134 ss). No dia seguinte, 23 de agosto, os discursos seguem a mesma tônica: questões de ordem sanitária e meteorológica a respeito das causas do desabastecimento de água no Rio de Janeiro, desenvolvidas em longos discursos. O senador Pompeu, depois de discorrer interminavelmente a respeito do tema, chega à questão das desapropriações. O uso do regulamento de 1855 seria melhor para o bom andamento dos trabalhos, por impedir as chicanas ao mesmo tempo em que reservava as garantias aos proprietários. Mostra disso é que ele vinha sendo aplicado há uma década e meia e “até hoje, não tem havido abusos na execução desse regulamento, e a prova é que não tem havido reclamações contra elle” (SI, 1870, 3, p. 156).

No fim das contas, o projeto foi aprovado. A imprensa não o deixou passar sem críticas: um artigo<sup>101</sup> fala da necessidade da melhora na distribuição de água, mas defende que as

---

<sup>101</sup> *Jornal do Comércio*, 03/08/1870.

propriedades do governo já eram suficientes para dar conta da demanda. Por isso, critica a ideia do ministro do Império de uma nova lei de desapropriação. Mas a lei de 1870 se revelou mesmo um mero paliativo: o desabastecimento continuou a se fazer sentir às margens da Guanabara. Segundo Gilmar Almeida (2010, p. 125), os anos entre 1870 e 1872 também foram de seca no Rio de Janeiro. Era preciso ação. Em 1873, a Inspetoria, sob o comando do engenheiro Jerônimo Jardim, vinha realizando estudos sobre a necessidade de ampliação da rede de abastecimento. Os mananciais ligados ao maciço da Tijuca não eram mais suficientes para obter água, de modo que outras fontes precisavam ser encontradas (ALMEIDA, 2010, p. 156).

Nesse mesmo ano, era proposto um novo projeto de abertura de créditos para promover o suprimento de água no Rio de Janeiro, que se transformaria na lei 2.639 de 22 de setembro de 1875. A ideia era facultar ao executivo o uso de 19 mil contos de reis, mas com uma série de condições. Dentre elas, havia a de que a administração deveria realizar as obras diretamente, e não por contrato<sup>102</sup>; todas as casas deveriam ser abastecidas; e, por fim, uma série de critérios para determinação do preço<sup>103</sup>. O procedimento para desapropriação novamente era o do decreto de 1855. Relativamente simples - aparentemente. Mas esse viria a ser um dos projetos de mais longa tramitação dentre os que discutimos aqui.

Em 29 de agosto de 1873, o projeto foi posto pela primeira vez sobre a mesa dos deputados. Os parlamentares que discursaram a respeito das ideias reclamaram de a proposta ter sido colocada em discussão logo nos últimos dias da sessão, quando pouco se poderia fazer a respeito. Provavelmente, só no ano seguinte é que os debates poderiam realmente ser levados a cabo. E, da mesma forma que ocorrera na lei anterior a respeito do abastecimento de água na capital do Império, reclamou-se da falta de informações, já que “não se pode pedir crédito de dinheiro para obras sem nos dar planta, plano e orçamento das obras que vai fazer” (CD, 1873, 4, p. 231). Os debates também versaram sobre se o mais interessante seria entregar a obra a uma empresa particular, ou permitir que o Estado a levasse a cabo diretamente. Alguns deputados – em particular, Correia – consideravam que o governo não poderia abrir mão das obras, já que havia gastado muito dinheiro na busca pelos mananciais. Mostra disso era o crédito

---

<sup>102</sup> Definir se a obra deveria ser entregue à iniciativa privada ou ao poder público era crucial num momento em que muitas empresas disputavam a exploração de serviços públicos. Essa questão já foi discutida pela historiografia (cf., dentre outros, ALMEIDA, 2010, pp. 143-156).

<sup>103</sup> A possibilidade de o governo fornecer de graça a água chegou a ser cogitada, mas foi descartada. A fala que o deputado Ferreira Viana teceu a esse respeito é interessante para se entender a noção de serviço público daquele período e, por conseguinte, o papel do Estado: “não acredito, sr. Presidente, que o Estado possa prestar um serviço à população gratuitamente; são expressões que se contradizem e que só podem resultar da má apreciação que fazemos dessa entidade moral chamado o tesouro. Não é ele um proprietário que dispõe de seus bens, não deve mesmo arrancar da população senão os impostos que são indispensáveis para acudir às despesas as mais urgentes. Não é um usurário que guarda em sua arca um certo acervo de dinheiro amortecido para gastá-lo em prodigalidade ou em largueza de senhor. O Estado não dá ao cidadão coisa alguma de graça” (CD, 1873, 4, pp. 257-258).

aberto pela lei de 1870: “era medida de ocasião, mas quem aqui se achava e via quão grande era o sofrimento da população por falta d’água, não podia deixar de conceder os meios no momento indispensáveis” (CD, 1873, 4, p. 256), mesmo que não se desse solução definitiva ao problema. Correia lembra um relatório de 1872 mostrando a completa falta de estudos a respeito das fontes de abastecimento de água, a dimensão da população e outras informações básicas para se garantir a salubridade do Rio de Janeiro. A situação em 1873 era a mesma, por isso a aprovação do novo crédito era indispensável. Curiosamente, não se pensa que um problema que segue urgente por três anos pode, talvez, não ser tão urgente assim, e a falta de dinheiro pode ter outras causas e – até – outras intenções.

A urgência parece de fato não ter sido tão urgente assim: depois dessas discussões, o projeto ficou esquecido até ser retomado no final de 1875. Essa demora pode ser atribuída mais uma vez ao indócil regime das chuvas no Rio de Janeiro. Depois de vários anos sofrendo com a seca, o sinal se inverteu, e, em 1873, as águas caíam aos borbotões sobre a capital imperial. As prioridades naquele momento eram outras: combater os estragos que a chuva precipitava<sup>104</sup>.

O ano seguinte trouxe consigo nova escassez (ALMEIDA, 2010, p. 125), o que pode ter contribuído para sensibilizar os parlamentares. Mas não tanto: só no dia 9 de agosto de 1875 que o projeto conseguiu alcançar a segunda discussão. Sem mais delongas, foi aprovado, e no dia 21 do mesmo mês, já estava nas mãos do Senado. Na câmara alta, os debates se deram entre 3 e 4 de setembro, e giraram em torno de uma proposta das comissões reunidas da fazenda e obras públicas. Elas sugeriam a supressão de um parágrafo específico do artigo primeiro do projeto. O texto original determinava que as casas de caridade e os imóveis cujos alugueis valessem menos de 60\$000 fossem isentos da tarifa pelo fornecimento de água. As comissões argumentavam, por um lado, que não havia casa de tão baixo valor nem mesmo nos cortiços. Por outro lado, suprimir aquele trecho, além de não produzir nenhum bem, exigiria que o projeto retornasse à câmara. Uma desnecessária demora, que não dava por contrapartida nenhum ganho ao erário ou ao governo. Outra questão levantada foi sobre o limite do empréstimo, se 19 ou 15 mil contos de réis. Em suma, nada de muito central, seja para o projeto, seja para o instituto da desapropriação. No dia 6 de setembro, o texto acabou aprovado.

Essas duas leis – de 1870 e de 1875 – valem menos pelo que foram, e mais como um sintoma. O uso repetitivo do procedimento de 1855 denota uma insuficiência estrutural da

---

<sup>104</sup> “As chuvas torrenciais que caíam nos meses de abril e maio de 1873 deixavam estragos em vários pontos da cidade, como por exemplo, nas estradas da serra da Tijuca. Além disso, ocorriam transbordamentos nos rios Maracanã e São João que saíam de seu leito, obstruíam bueiros e pontes, trazendo morro abaixo grandes massas de pedra, árvores e detritos diversos” (ALMEIDA, 2010, p. 126).

legislação de 1845 para tratar de um problema cada vez mais candente: o abastecimento das águas. Enquanto isso, a Secretaria dos Negócios da Agricultura continuava a ampliar e modernizar a rede de distribuição das águas. Entre 1875 e 1882, era construído o novo sistema de abastecimento de água; especialmente em 1879 e 1880, a rede foi estendida para boa parte da cidade (ALMEIDA, 2010, p. 177). Esse processo contou inclusive com a integração de uma linha de *tramway* aos mananciais (NASCIMENTO; FERREIRA; RICHTER, 2017). Além disso, a década de 1870 é importante na história do abastecimento de água carioca porque foi justamente nessa época que começou a se construir o sistema Acari, ainda hoje um dos mais importantes da antiga capital imperial. Constituído pelas águas do Rio d'Ouro, é o mais antigo ainda em funcionamento no Rio de Janeiro. Ele traz águas distantes da cidade (cerca de 55 km), já que foi construído em uma época em que as técnicas de tratamento de água ainda não eram tão desenvolvidas. Além disso, se buscava diminuir a dependência da cidade em constante urbanização dos mananciais localizados próximos a ela, que, em muitos casos, poderiam estar contaminados (BRITTO; QUINTILSR, 2017). A primeira metade dos anos 70 assistiu a várias iniciativas e negociações, e as duas leis são parte desse contexto.

Em 1870, a grande escassez de água levou a que o engenheiro André Rebouças, do Ministério da Agricultura, tivesse de liderar uma comissão encarregada de normalizar o abastecimento e canalizar águas de outros mananciais. Essa iniciativa, entretanto, envolvia a realização de desapropriações, e foi contrabalançada por um intenso *lobby* dos proprietários de terrenos onde havia água. A disputa só foi efetivamente resolvida em 1874, quando uma comissão composta por Paula Freitas e Manuel Buarque de Macedo finalmente estabeleceu as diretrizes que deveriam ser seguidas na condução desses negócios. Só em 1876 é que o governo celebrou contrato com o empreiteiro inglês Antônio Gabrielli, que também realizara o sistema de abastecimento de Viena. Os rios utilizados eram os da Serra do Tinguá, a mais de 50 quilômetros da cidade. Os canos que levavam as águas à corte margeavam a Estrada de Ferro Dom Pedro II (CAETANO, 2008, pp. 50-52).

A questão das águas continuava a incomodar a capital do império. Um artigo de 1888 fala que o Rio de Janeiro carecia de diversos melhoramentos. Entretanto, “como o governo e a municipalidade não disporão de recursos para levar a efeito essas obras”, “o remédio para o mal só nos pode vir, e aos poucos, da iniciativa particular, mas para isso é indispensável que o governo a auxilie”. Uma dificuldade estava na disponibilidade da propriedade: “a lei de desapropriação atualmente em vigor é toda favorável aos direitos dos proprietários; a única vantagem que ela oferece aos empreendedores de melhoramentos é pô-los ao abrigo dos

caprichos possíveis de um proprietário”<sup>105</sup>. A desapropriação não podia ser mais parte do problema: devia ser definitivamente elemento da solução. Essa questão será resolvida de forma cabal com uma lei de 1888. E, curiosamente, em dispositivos da lei de orçamento daquele ano. A lei 3.396, de 24 de novembro, generalizava o procedimento de 1855 para todos os casos de desapropriação visando o abastecimento de água, com apenas algumas modificações<sup>106</sup>. Eram feitas algumas outras adaptações que diziam respeito apenas à questão das águas. Por exemplo, se garantia o abastecimento da quantidade necessária para o uso doméstico, e, se essa não fosse possível, o imóvel deveria ser integralmente desapropriado. Com isso, pelo menos no que diz respeito às águas, a expropriação poderia fluir bem.

À margem da legislação a respeito das águas, a consciência da inadequação da legislação corrente se avolumava. A Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, em seu segundo relatório<sup>107</sup>, publicado em 1876, destaca que o instrumental legislativo existente não era conveniente para a atuação dos engenheiros. Para ela, a lei de 1845 previa um procedimento tão longo “que desanima qualquer empresa” (MINISTÉRIO DO IMPÉRIO, 1877, p. 27). Ao mesmo tempo, o procedimento de 1855 não era adequado para uma cidade como o Rio de Janeiro: se por um lado ele facilitava em demasia as desapropriações e poderia levar a “espoliações”, seu procedimento também poderia conduzir ao pagamento de somas exorbitantes.

Além de ineficiente, a situação ainda era bastante confusa: coexistiam as normas de 1826 e de 1845, e, para essa última, as exceções de 1855 e de 1888. Uma melhor sistematização só seria conhecida anos depois da proclamação da república.

## **2.6 – A exceção universalizada: o decreto 1.021 de 26 de agosto de 1903 e o decreto 4.956, de 9 de setembro de 1903.**

O fim do século XIX e o começo do XX é um importante período para a definição da estrutura urbana brasileira. Higienismo, sanitarismo e racionalização são algumas das palavras-

---

<sup>105</sup> *Gazeta de Notícias*, 16/11/1888.

<sup>106</sup> As alterações estavam definidas no art. 21: “I. Os arbitros serão dons, nomeado um por quem promover a desapropriação e outro pelo proprietário, desempatando o Juiz no caso de não accordarem sobre o preço da indenização;

II. O valor das aguas a indemnizar será o que corresponder ao volume ou força motora de que effectivamente utilizar-se o proprietario, ao tempo da desapropriação;

III. A indemnização não excederá a exigencia do proprietario e nem será inferior:

a) À oterta, previamente approvada pelo Ministerio da Agricultura;

b) A 6 % do valor da propriedade constante do inventario ou contracto de aquisição, revestido das formalidades legaes, anteriores à decretação da obra, e, na falta de inventario ou contracto, do valor que estimarem os arbitros.”

<sup>107</sup> Atentei-me para essa fonte a partir da análise de Pedro Cantisano (2018, pp. 55 ss.).

chave dessa época em que a face de muitas cidades brasileiras é alterada para sempre. As velhas vilas coloniais, sob os olhos atentos dos engenheiros e sob a insistente inspiração das metrópoles europeias, são, pouco a pouco, transformadas em cidades arborizadas e arejadas, prontas para receber o desenvolvimento e o progresso – ou o que se pensava como tal à época. A desapropriação é instrumental nesse processo, e é nesse espírito que são editados dois decretos no ano de 1903: o decreto legislativo nº 1.021 e o decreto presidencial nº 4.956. Ambos foram emitidos na iminência da grande reforma urbana que ocorreu na cidade do Rio de Janeiro entre 1903 e 1906, sob a batuta do prefeito Pereira Passos. Antes de adentrar nos meandros dessas normas, é necessário, então, compreender o contexto político e urbanístico em que elas foram engendradas.

O primeiro alerta de que devemos estar cientes é que não falamos de um único, mas de dois processos de modificação do traçado urbano do Rio de Janeiro: um conduzido pelo governo federal e o outro pelo governo municipal. Esses dois conjuntos de ações administrativas encampavam projetos políticos e sociais razoavelmente distintos entre si. Isso ficava patente até nas intervenções urbanas: eram distintas as obras sob responsabilidade de um e de outro ente federativo<sup>108</sup>. Embora os projetos muitas vezes se cruzassem, eles também eventualmente se contrapunham: não é possível encara-los como um bloco único, como chegou a fazer certa historiografia nos anos 1980 e 1990<sup>109</sup>.

Na interpretação de André Azevedo (2016), um dos principais pontos para se compreender a relação entre as duas reformas está nas ideias de *civilização* e de *progresso*. Muito embora sejam próximas, guardam sutis diferenças. A noção de progresso diz respeito a um caminhar constante rumo a um futuro romantizado, uma busca irrefreada por um suposto desenvolvimento. Já a noção de civilização diz respeito ao atingimento de um determinado padrão de comportamento em um certo contexto geográfico e cultural. A civilização, então, muito embora possa se articular com o progresso, também é constituída pela necessidade de incorporação de tradições e de práticas culturais. Ela é mais culturalmente localizada, e depende da mistura entre elementos velhos e novos. Pois bem: para Azevedo, a reforma federal teria encampado mais o conceito de progresso, ao passo que a municipal seria mais próxima do ideal da civilização. Em suas palavras, para o prefeito, só ocorreria o verdadeiro progresso “quando

---

<sup>108</sup> “As atribuições da reforma urbana foram divididas entre os governos federal e municipal. Com o primeiro ficaria a reformulação do porto, da estrutura viária das suas adjacências, a Avenida do Mangue, atual Francisco Bicalho, a Avenida do Cais, atual Rodrigues Alves, e a Avenida Central, atual Rio Branco. Com o Governo Municipal ficariam todas as demais tarefas da reforma urbana do Rio de Janeiro, tais como o enxugamento do solo urbano, a canalização de rios, abertura de novos conjuntos viários, reforma de praças públicas etc” (AZEVEDO, 2015, p. 153).

<sup>109</sup> A título de exemplo, ver o texto de Jaime Benchimol (1992).

acrescentando a uma matriz anterior, quando a ação de melhoramento era operada na chave da continuidade, e não do arrasamento para a constituição de um novo radical, pois no dizer do prefeito: sem continuidade não há progresso real” (AZEVEDO, 2016, p. 388). Essa diferença ocorria porque eram dois grupos diferentes que encampavam cada um dos ideais, com formações, objetivos e posições distintos. Esses afastamentos têm muito a ver com a constituição do campo da engenharia no Brasil na segunda metade do século XIX.

Pereira Passos representa uma forma mais “antiga” por, assim dizer, de se conceber o papel dos engenheiros<sup>110</sup>. Formado ainda no período em que a engenharia só era ensinada nas escolas militares, o futuro prefeito do Rio de Janeiro participava de um caldo cultural no qual a engenharia era concebida inextricavelmente em conjunto com o serviço público (AZEVEDO, 2015a, p. 154). Eram muito poucos os profissionais de engenharia, e todos eles acabavam absorvidos pelo serviço ao Império, especialmente no trabalho junto às ferrovias<sup>111</sup>, muito também porque as empresas particulares costumavam contratar profissionais estrangeiros. A reforma federal, por sua vez, era patrocinada por outros grupos. Eram eles a burguesia do café, por um lado e, por outro, os engenheiros do Clube de Engenharia (AZEVEDO, 2015a, p. 154). O clube, instituição que existe até hoje, foi fundado em 1881 para congregar os interesses de uma nova classe de engenheiros, alinhados com o grande capital e que incorporavam o espírito empreendedor. Foram bastante importantes na articulação de um discurso técnico, que se opunha ao bacharelismo dos juristas (CAETANO, 208, p. 105); dessa forma, o clube foi instrumental para permitir que os engenheiros legitimassem as suas opiniões a respeito das importantes questões da república. Isso foi conseguido também por uma aproximação com o governo federal, que atingiu seu ápice durante o governo de Rodrigues Alves (AZEVEDO, 2013, pp. 287-288). O próprio presidente do Clube, Paulo de Frontin, é que ficou responsável pela condução dos trabalhos de construção da Avenida Central, futura Avenida Rio Branco.

Uma questão crucial era resolver o problema da grande massa populacional recém-saída da escravidão (AZEVEDO, 2016). A reforma de Passos foi aquilo que se chamou de uma *integração conservadora*. Foram construídas diversas avenidas conectando as periferias até o centro; os arrasamentos preservaram certos conjuntos de moradias das classes mais baixas localizados próximos das grandes estruturas de poder (AZEVEDO, 2015a, pp. 174-176). O objetivo era permitir que as pessoas de todas as classes circulassem pelo centro urbano; este se

---

<sup>110</sup> Para uma breve reconstrução da trajetória de Pereira Passos, ver o trabalho de André Azevedo (2009).

<sup>111</sup> Mas não só. De fato, as primeiras reformas urbanas mais sistemáticas no Rio de Janeiro remontam aos anos 1870 (RODRIGUES; MELLO, 2015, p. 21). Um marco importante nesse processo foi a Comissão de Melhoramentos do Rio de Janeiro, nomeada pelo imperador em 27 de maio de 1871. Era composta por três engenheiros, dentre os quais se encontrava o próprio Pereira Passos (BENCHIMOL, 1992, p. 138).

tornaria um local em que se poderia desenvolver uma ética comum, e os valores europeus da civilização pudessem ser repassados à população (AZEVEDO, 2017, p. 269). Era um projeto conservador porque hierarquizava valores e pressupunha a transmissão de determinados ideais; o objetivo era, com o esplendor dos grandiosos prédios do centro, com a magnificência das arejadas avenidas, enfim, com os grandes equipamentos urbanos, “seduzir” (AZEVEDO, 2015b, p. 85) o transeunte e incorporá-lo à noção específica de civilização de que as elites no entorno de Pereira Passos partilhavam.

O ideal da reforma federal era mais modesto:

A intervenção federal foi concebida por uma lógica econômica, que entendia a transformação do espaço urbano como a sua adaptação a uma nova função, mais do que qualquer possibilidade de adaptá-lo a novos usos de seus cidadãos. O seu objetivo maior era a distribuição das mercadorias do porto para o comércio e as indústrias da região central e dos bairros localizados na direção oeste e norte do Rio de Janeiro. Tal objetivo constituía a tradução de uma visão mecanicista de cidade, na qual a organização viária da urbe deveria dar-se em uma relação de parte com parte, por uma razão funcionalista (AZEVEDO, 2015a, p. 153).

De toda forma, as reformas se articulavam. O prefeito, no fim das contas, não fora eleito pela população, e sim nomeado pelo governo federal. As avenidas eram o principal eixo das duas reformas, e tinham duas funções precípuas. A primeira era facilitar a circulação de pessoas e de mercadorias; a segunda, permitir uma melhor comunicação entre o centro e outras regiões da capital (BENCHIMOL, 1992, pp. 235-236). As duas se basearam em uma utilização autoritária de instrumentos do direito administrativo, que levaria a fortes contestações das camadas populares e de juristas empenhados com uma compreensão liberal do direito, como indicou Pedro Cantisano (2018). E ambas precisavam de um sistema de desapropriação mais claro, para que a urbe antiga pudesse ceder lugar aos novos ideais, fossem eles quais fossem.

O complexo quadro jurídico da desapropriação legado pelo Império à República demandava alguma forma de organização e racionalização. E, para que isso acontecesse, foi usada uma estratégia já bastante recorrente, mas que ainda podia render bons frutos: a delegação legislativa. No começo de 1903, deu-se notícia de que o presidente faria um pronunciamento afirmando a necessidade de uma lei de desapropriação para as obras do porto<sup>112</sup>; no ano anterior, ele já dera o mesmo recado na mensagem ao congresso<sup>113</sup>. Alguns meses depois, a Comissão de Legislação, Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados propunha um projeto para substituir o procedimento de desapropriação estabelecido pela lei de 1845 por um fortemente

---

<sup>112</sup> *Gazeta de Notícias*, 02/05/1903.

<sup>113</sup> *Jornal do Brasil*, 03/05/1902.

inspirado no da lei de 1855. A importância do tema era tal que a proposta foi rapidamente publicada nos jornais<sup>114</sup>. O decreto legislativo sugerido viria a colocar alguns requisitos para que essa mudança fosse feita. Dentre eles, a redução do número de árbitros a ser nomeados de cinco para três, e a fixação de critérios para a determinação da indenização. Algumas questões menores também eram regulamentadas, como o que ocorreria em casos de urgência, o retorno do bem ao proprietário original caso ele não viesse a ser utilizado (retrocessão) e a preferência do desapropriando na aquisição dos novos terrenos quando da abertura de uma nova rua. Após a tramitação da proposta, o governo emitiu um decreto que não se contentava em regulamentar as questões que o legislativo deixara no ar, mas consolidava todas as disposições vigentes a respeito da desapropriação no Brasil. As ideias eram interessantes, mas a vida do futuro decreto já começaria com obstáculos.

Pouco depois da propositura do projeto, apareceu na imprensa um artigo crítico à proposta da Câmara dos Deputados sobre as desapropriações<sup>115</sup>. O autor reconhece que a legislação corrente – em especial a de 1855 - era defasada e fora pensada com o específico objetivo de tratar da questão dos caminhos de ferro, de modo que não era adequada a sua aplicação generalizada. Mas o projeto simplesmente modificava alguns pontos do regime anterior, sem estabelecer regras gerais; era a mostra de que se tratava de uma “lei de ocasião”. Mas o principal problema era que a lei permitia ao governo fixar o máximo e o mínimo da indenização.

Nessa mesma época, os proprietários dos trapiches nos locais previstos para as obras do porto vinham negociando de forma muito tranquila as vendas para a prefeitura. O motivo é que sabiam que a lei, na iminência de ser aprovada, traria mais vantagens para o governo<sup>116</sup>. O rugir do progresso já começava a ser ouvido nas praias cariocas.

A perspectiva das discussões no congresso começava a agitar vários grupos de interesse no Rio de Janeiro. No dia 5 de julho, aparece a notícia de uma reunião da Associação Comercial do Rio de Janeiro em que se discutiu a lei de desapropriação<sup>117</sup>. Apesar da importância da matéria, poucas pessoas participaram do encontro<sup>118</sup>. Solidônio Leite criticava as emendas propostas na comissão por não protegerem os proprietários; em sua visão, a lei de 1845 deveria ser aplicada, com algumas modificações específicas. O grande problema do projeto era a falta de indenização das benfeitorias. Além do projeto da câmara, o do Clube de Engenharia era

---

<sup>114</sup> *Gazeta de Notícias*, 13/06/1903.

<sup>115</sup> *Gazeta de Notícias*, 14/06/1903.

<sup>116</sup> *O País*, 04/04/1903.

<sup>117</sup> *Gazeta de Notícias*, 05/07/1903.

<sup>118</sup> *Jornal do Brasil*, 05/07/1903.

problemático por conter “disposições muito perigosas”. A principal era a proibição de desapropriação integral do terreno, quando só uma parte fosse de utilidade pública. Na sequência “o sr. León Simon, depois de se declarar conservador intransigente, diz que a Câmara não está cogitando de uma lei de desapropriações, mas de uma lei para se apossar da propriedade alheia”. Solidônio Leite também criticou que “a lei de desapropriação foi feita no ministério da justiça e apresentada na Câmara por mera formalidade”. A Associação, no fim das contas, nomeou uma comissão para colher as opiniões dos comerciantes afetados e proteger seus interesses junto ao governo. Dias depois, foi entregue uma representação ao Senado<sup>119</sup>. O tom do relatório é crítico, afirmando que o projeto votado na câmara não é capaz de conciliar os interesses do governo com os da propriedade. A ênfase é na falta de indenização das benfeitorias, no já polêmico dispositivo afirmando que o governo *poderia* indenizar das despesas de transporte de maquinismos – ou seja, não teria essa obrigação -, e, sobretudo, no arbítrio do governo, que decidiria os limites da indenização como quisesse. Esse problema seria denunciado em outros artigos da imprensa<sup>120</sup>.

Uma das questões mais importantes em debate, e que gerava burburinho constante, era a dos limites das indenizações. O comendador Matos Faro discute, em texto endereçado ao ministro Seabra, mas publicado na imprensa carioca, o critério para a indenização dos locatários que deveria ser adotado na lei de 1903<sup>121</sup>. Segundo ele, muitos terrenos próximos à área da desapropriação e sujeitos a aluguéis haviam sofrido uma elevada valorização; mas tinham uma história de ocupação peculiar. Pertenciam a corporações de mão-morta<sup>122</sup> desde o segundo reinado, mas estavam sob locação; nos tempos do império, sobre essas terras se erguiam prédios mal construídos. Em sucessivos acordos, as corporações haviam estabelecido contratos pelos quais os devedores dos aluguéis deveriam construir novos e modernos prédios, o que vinha sendo feito há mais de quarenta anos. Pois bem, essa situação fazia com que as construções fossem de muito mais valor que o terreno como um todo – o autor do texto argumentava que, por isso, a indenização dada aos locatários deveria ser mais elevada que a oferecida aos proprietários. Se essa interpretação chegou a prevalecer na justiça, não sabemos, mas, de toda forma, a lei não chegou a positivizar essa doutrina. Independente disso, podemos ver nesse texto que interesses dos mais diversos matizes começavam a se articular para influenciar o processo legislativo. As defesas que apareciam na imprensa, no entanto, não se voltavam apenas para a

---

<sup>119</sup> *Jornal do Brasil*, 11/07/1903.

<sup>120</sup> *O País*, 14/07/1903.

<sup>121</sup> *Jornal do Brasil*, 06/07/1903.

<sup>122</sup> “Quando são perpetuas, e sem licença do Governo não podem adquirir bens de raiz” (TEIXEIRA DE FREITAS, 1885, p. 39). No caso, ordens religiosas.

defesa dos proprietários – ainda que de forma velada. Apareceu por esses mesmos dias na imprensa da antiga corte uma notícia crítica das obras de Haussman em Paris, reclamando do excessivo valor das indenizações que em muito oneraram os cofres públicos<sup>123</sup>. O que seria um simples relato histórico ganhava cores mais dramáticas ao ser lembrado nesse clima de apreensão.

Mesmo com os entraves perante a opinião pública, no dia 18 de junho de 1903, o projeto foi apresentado à câmara pela Comissão que o redigira. Mas o texto não vinha desacompanhado: havia também uma manifestação de Estêvão Lobo, um membro daquele órgão colegiado que, insatisfeito com a proposta apresentada por seus colegas, vinha a público explicitar as suas críticas. Para ele, a comissão pecava pela falta de ousadia. Se já haviam disparado o processo legislativo, estava aí uma oportunidade inigualável de se regulamentar a legislação brasileira a respeito da desapropriação em uma lei única, coerente e sistemática. Era preciso muito mais ambição do que uma módica consolidação, com alterações meramente cosméticas. Além disso, seria importante definir-se o sujeito ativo da expropriação, com base na reorganização do Estado – de unitário para federal – que se havia operado com a proclamação da república. Não havia problemas em se admitir que tanto a União quanto estados e municípios poderiam desapropriar, mas o mesmo poderia ser dito de particulares e de pessoas jurídicas de direito privado? Estêvão Lobo vê com bons olhos a adoção do entendimento mais amplo: “graças à liberal evolução que vai a expropriação alcançando, há se tornado extensiva de sua inicial e restrita esfera de ação, a outras relações e instituições, despojadas até aí dessa inauferível faculdade” (CD, 1903, 2, 28). Citando Cimbali, ele lembra com tom positivo que a legislação italiana reconhece ao particular o direito de desapropriar por causa de utilidade pública.

Por mais que a legislação então em vigor já tratasse de quem poderia decretar a desapropriação – o legislativo ou o executivo -, Lobo acreditava que a promulgação de uma nova lei era a oportunidade perfeita para que todo o sistema da expropriação fosse repensado. Em sua visão, colocar essa competência nas mãos do legislativo seria demandar do parlamento algo que não deveria ser de sua responsabilidade. E isso em prol de uma defesa exagerada do direito de propriedade. O segundo sistema também não era satisfatório, por deixar por demais protegidos os bens dos particulares. O ideal seria instituir um sistema misto, em que os bens mais importantes fossem desapropriados por lei e os menos relevantes, por decreto. Em sua

---

<sup>123</sup> *Gazeta de Notícias*, 10/07/1903.

visão, fazê-lo seria adotar o mesmo sistema que os grandes modelos de inspiração do Brasil: a França e a Itália (CD, 1903, 2, 28 ss.).

Mas o grande problema, em sua visão, é que o grande corpo da legislação vigente já não era mais capaz de satisfazer as necessidades do tempo presente. Criado durante o regime monárquico, ele deveria ser substituído por um conjunto de normas que estivesse mais em consonância com as necessidades de uma república. Nesse sentido, o projeto nº 92, de Thomaz Delfino e o projeto de José Bonifácio apresentado em 1901 à Câmara dos Deputados, ambos regulando a desapropriação, poderiam fornecer subsídios interessantes para a modernização da legislação brasileira a respeito do tema.

O projeto é levado à segunda discussão no dia 26 de junho de 1903, e aprovado sem debates. No dia seguinte, a imprensa noticia que a comissão de Legislação e Justiça estava discutindo o projeto, e iria apresentar um aditivo a respeito dos proprietários que haviam feito benfeitorias<sup>124</sup>, um dos pontos mais sensíveis das discussões. É somente em 4 de julho, quando o deputado Paranhos Montenegro fala em nome da Comissão de Constituição, Legislação e Justiça, que o projeto vem a ser efetivamente discutido e emendado. Na visão do deputado, “emendas que atendem, tanto quanto possível, aos interesses dos locatários que porventura tenham de ser prejudicados com as desapropriações” (CD, 1903, 3, 99). Mas essa afirmação feita no início do discurso soa muito mais como um artifício retórico usado para atrair a boa vontade dos legisladores: o restante da fala gira em torno do excessivo peso das indenizações previstas pela lei de 1855. E melhorar essa lei, corrigindo esse e outros pontos, era um desafio necessário, tal como havia sido apresentado no voto de Estêvão Lobo. Mas o governo precisava realizar obras “urgentíssimas”, de modo que não era possível esperar longos meses pelas deliberações necessárias para a construção de normas harmônicas e eficazes. Daí a proposta de uma simples extensão do regulamento de 1855, com algumas modificações pontuais que corrigissem as suas disfuncionalidades. Para fazê-lo, o deputado chegou a comparecer a uma reunião do Clube de Engenharia do Rio de Janeiro, no qual colheu algumas sugestões, depois publicadas na imprensa sob a forma de um projeto próprio daquela associação<sup>125</sup>.

Um dos pontos centrais da reforma proposta pela comissão era a redução da indenização: na lei, constava que equivaleria a 20 anos do valor dos aluguéis, ao passo que a proposta dos deputados era delegar ao governo a feitura de um decreto reduzindo esse valor. Procedimento criticado pelos deputados Epaminondas Gracindo e Cruvello Cavalcanti, dentre

---

<sup>124</sup> *Gazeta de Notícias*, 27/06/1903.

<sup>125</sup> O projeto foi redigido por Pedro Luis Soares de Souza e votado no dia 22 de junho de 1903. *Jornal do Commercio*, 21/06/1903.

outros, preocupados com o risco de arbitrariedade; a imprensa engrossou a grita contra esse crucial aspecto da lei<sup>126</sup>. Estêvão Lobo, revestido da autoridade de membro da comissão, ainda que com voto divergente do parecer, volta a falar, reforçando os pontos que já havia elencado em seu voto separado. Mas, mais que isso, propõe uma complexa emenda ao projeto, na qual, além de acrescentar dispositivos que cobrem todas as suas críticas ao projeto original, também regulamenta o instituto da ocupação temporária: proposta bastante elogiada no dia 6 de julho em parecer da Comissão de Legislação, Constituição e Justiça (CD, 1903, 3, 120-121). Entretanto, na avaliação desse mesmo colegiado, não era a hora ainda de se levar a cabo um projeto de tamanha envergadura. O momento era de urgência nas obras do Rio de Janeiro, que deveriam ser empreendidas com a máxima rapidez. A “codificação” do instituto da desapropriação, por outro lado, exigia a avaliação lenta e comedida de todas as suas facetas. Sintomático era que o próprio Estêvão Lobo tivesse dividido as suas emendas – verdadeiro projeto substitutivo – em duas partes: uma concernente às obras relativas ao Rio de Janeiro, e outra que tratava da generalidade das obras federais<sup>127</sup>. Por isso tudo, a comissão era pela rejeição da emenda e pela adoção do projeto tal como havia saído da segunda discussão. O plenário da casa, quando teve em 13 de julho a oportunidade de votar, acompanhou a opinião da comissão e aprovou o projeto.

Pouco menos de um mês depois, em 5 de agosto, a proposta foi apresentada ao Senado com parecer da Comissão de Justiça e Legislação da câmara alta; a imprensa deu notícia da apresentação de algumas emendas<sup>128</sup>. Os jornais relatavam que a tramitação da lei fora rápida na câmara, mas de que o senado tinha intenção de discuti-la com mais pormenor. Inclusive, teria havido um acordo tácito de que as reclamações fossem dirigidas somente à câmara alta<sup>129</sup>. Posteriormente, surgiram críticas de que a câmara vinha trabalhando de forma desidiosa e inundando o senado de projetos mal discutidos<sup>130</sup>. Apesar da grande expectativa, a comissão do Senado simplesmente entrou em acordo com o projeto da câmara, o que foi avaliado negativamente pelos jornais<sup>131</sup>.

De toda forma, a opinião do Senado foi, no geral, positiva, já que a câmara havia conseguido “conciliar quanto possível o interesse público com o particular” (SR, 1903, 2, 21); uma vantagem interessante que os senadores atribuem ao projeto é o fato de ele “não alterar

---

<sup>126</sup> Acreditavam que, pelo menos nas indenizações para desapropriação nas obras do porto, esse limite gerava pagamentos inferiores ao lucro que os proprietários de trapiches tiravam. *O País*, 19/09/1904.

<sup>127</sup> Essas emendas foram posteriormente publicadas na imprensa, em *Jornal do Brasil*, 05/07/1903.

<sup>128</sup> *Gazeta de Notícias*, 04/07/1903.

<sup>129</sup> *Gazeta de Notícias*, 21/07/1903.

<sup>130</sup> *Gazeta de Notícias*, 03/08/1903.

<sup>131</sup> *Gazeta de Notícias*, 07/08/1903.

radicalmente o nosso direito sobre este instituto, respeitado tradicionalmente e como tal mantido em substancia”. A única realização da outra casa legislativa havia sido “somente simplificar o processo respectivo da desapropriação, tornando-o mais expedito, menos moroso” (SR, 1903, 2, 21). Cinco dias depois, o projeto é levado à discussão do plenário. O senador Tomás Delfino faz um resumo da tramitação do texto, que marchara velozmente entre as formalidades da câmara. Impulsionado pelos reclames da imprensa, que gostaria de ver andar as necessárias “obras do porto e da avenida<sup>132</sup> que se projeta lançar pelo centro da cidade” (SR, 1903, 2, 87), aquela casa legislativa havia tratado o projeto de uma forma algo expedita, mas necessária ante a importância das modificações que se deviam fazer na cidade do Rio de Janeiro. A busca dessa mesma rapidez é que também justificava a delegação feita ao governo. Essa justificativa permitia dizer também que a delegação legislativa não golpeava a separação dos três poderes.

O senador Martinho Garcez tenta corrigir algumas daquelas que, em sua visão, eram falhas nas proposições do seu colega. Em primeiro lugar, tanto ele como a comissão tomavam por pressuposto que a lei que regia as desapropriações era a de 1855, ao passo que, na verdade, eram as normas de 1845 as que vigiam a respeito da tomada da propriedade particular. Um “padrão que atesta a esta geração o respeito dos velhos legisladores da monarquia pela propriedade e pelos direitos dos povos”<sup>133</sup> (SR, 1903, 2, 88). Já a proposta da Câmara era, na realidade, uma forma de sacrificar a segurança da propriedade em prol de interesses momentâneos da cidade do Rio de Janeiro. Iníquo procedimento que, em vez de seguir o exemplo da França, que preparara ao longo de vários anos o procedimento para o embelezamento de Paris com a lei de 1841, procurava violar a propriedade, mudando a face da cidade rapidamente e abandonando a lei salutar de 1845, inspirada na legislação europeia.

O senador Ramiro Barcelos defende o projeto contra as proposições de Garcez. Ele coloca explicitamente que não só “o processo dessa lei [de 1845] nunca foi applicado nas expropriações, que em regra tem sido reguladas por arbitramento” (SR, 1903, 2, 88), como que a lei francesa, inspiradora da brasileira, tinha em muito onerado os cofres públicos daquele país, impondo indenizações exageradamente vultuosas. Coelho e Campos é outro que critica a

---

<sup>132</sup> A futura avenida Rio Branco, à época conhecida como Avenida Central.

<sup>133</sup> Esse respeito com relação à monarquia pode remeter a ecos da postura de Rui Barbosa contra a decadência do regime republicano. Martinho Garcez era senador por Sergipe desde 1900, e bacharel em Direito. “Em 1902, quando foi rompido o acordo entre ‘pebas’ e ‘cabaús’, passou a protagonizar, na tribuna do Senado, repetidos ataques contra a oligarquização da política sergipana” (CPDOC, p. 2). Em Rui Barbosa, republicano de primeira hora e pai intelectual da constituição de 1891, a percepção da decadência do regime republicano, associada à oligarquização da política nacional, também conduziu a uma revalorização da experiência monárquica, ainda que com limitações (LYNCH, 2014a).

legislação francesa, mas, por sua vez, no que diz respeito aos juro: aquele instituto havia produzido resultados perniciosos na Europa, e, no Brasil, vinha sendo extirpado até da legislação civil e criminal. Também entra em discussão a nomeação do terceiro árbitro, que se fazia pelo juiz: enquanto para Garcez, o magistrado deverá favorecer o governo, Barcelos argumenta que a prática mostra as nomeações tendendo à benevolência para com os proprietários.

No dia seguinte, o projeto foi aprovado em segunda discussão, sem mais debates. Um indicativo de se tratar de uma lei de importância e de repercussão é que quatro senadores<sup>134</sup> fizeram questão de que constasse em ata a sua posição contrária ao projeto.

No dia seguinte, 13 de agosto, o projeto começa a ser tratado em terceira discussão. O senador Barata Ribeiro se sentiu compelido a destilar um longo discurso, em que apresenta seu compromisso com a cidade do Rio de Janeiro – carente menos de obras de embelezamento e mais de higiene – ao mesmo tempo em que justifica os motivos pelos quais é contrário à proposta apresentada pela Câmara dos Deputados. A imprensa afirmou que ele, antigo prefeito do Rio de Janeiro, gastou longas três horas com a sua argumentação<sup>135</sup>. O seu principal fundamento é a iniquidade de se fazerem reformas e mudanças no traçado da cidade como se se estivesse a “traçar planos em uma superfície desocupada”<sup>136</sup>; pelo contrário, contra o ímpeto reformador do governo, se encontrava em “combate tenaz e heroico o interesse, a tradição, hábitos e costumes enraizados na consciência popular, contra os quais falha o raciocínio” (SR, 1903, 2, 112). Uma posição que aparenta um certo cinismo quando se lembra o histórico de Barata Ribeiro: além de médico<sup>137</sup>, ele fora primeiro prefeito do Rio de Janeiro após a criação do Distrito Federal. Teve atuação importante em reformas higienistas, e foi responsável pela destruição do *Cabeça de Porco*<sup>138</sup>. À época o maior cortiço carioca, suspeita-se de que foi a inspiração de Aluísio de Azevedo para a composição do romance *O Cortiço*.

O problema para ele era propor planos de reforma abstratos e descolados da concretude do tecido urbano, e procurar executá-los a qualquer custo. O procedimento sugerido pelo senador – e que ele reivindicava ter adotado quando atuara na administração pública – era de

---

<sup>134</sup> Barata Ribeiro, Gomes de Castro, Rui Barbosa e Costa Azevedo.

<sup>135</sup> *Gazeta de Notícias*, 13/08/1903.

<sup>136</sup> Ele inclusive chega a louvar as vantagens de situações como a de Belo Horizonte, em que se podia projetar toda a cidade segundo os modernos princípios da higiene pública.

<sup>137</sup> Até o presente, o único dessa profissão a atuar como ministro do STF, apesar de sua nomeação ter sido rejeitada pelo Senado menos de um ano depois de sua ascensão ao tribunal.

<sup>138</sup> Um relato mais detalhado sobre o que aconteceu pode ser encontrado em Sidney Chalhoub (1996, pp. 15 e ss.). Sobre as reações da imprensa do Rio de Janeiro ao ocorrido, há o trabalho de Richard Negreiros de Paula (2003).

propor determinados princípios e linhas gerais para, depois, caso a caso, decidir as ruas que se deveria desapropriar, os prédios que se deveria manter, as alturas com que se deveria edificar.

Mas, mais que essa moda de planos mirabolantes, as regras que vigiam no Rio de Janeiro contrariavam as intenções declaradas de promoção da salubridade pública: o pé direito que se exigia das novas obras era bastante inferior ao mínimo que se pedia nos tempos coloniais, ou mesmo na recente reforma de 1892; a largura das novas avenidas, de 17 metros, era de acanhada miudeza perto dos exemplos das capitais europeias, em que os reformadores diziam buscar sua inspiração. E em concomitância com tais disparates, se promulgava “esta bomba de dinamite, que na linguagem parlamentar se apelida projeto de lei nº 80”, prestes a “explodir por baixo da constituição” (SR, 1903, 2, 114). As várias medidas que degradavam a estética e afastavam os bons ares do Rio faziam parecer que, no projeto apresentado, havia pouco de urgente e muito de arbitrário. Mostra disso era o mecanismo pelo qual se produziam as normas: a delegação legislativa<sup>139</sup>.

Outra crítica apresentada pelo senador, secundada por Rui Barbosa, é a inconstitucionalidade do art. 2º, § 3º do projeto. Este dispositivo estabelecia que, em caso de urgência, o governo poderia solicitar ao poder judiciário a imediata imissão na posse do proprietário, aguardando-se a posterior dedução da indenização. A constituição republicana, entretanto, tal como a imperial, mandava que a desapropriação fosse precedida da devida compensação financeira. Na visão do parlamentar, a lei estava criando uma distinção onde a constituição não o fazia, algo que é amplamente rejeitado pela hermenêutica clássica. Em suma, se estava distorcendo, e não interpretando o texto<sup>140</sup>.

Barata Ribeiro se insurge também contra o art. 2º, §§ 7º e 9º. O primeiro desses dispositivos trata das benfeitorias úteis e necessárias presentes no imóvel desapropriado. A proposta da Câmara estabelecia que o governo ficava obrigado a pagar por elas aquilo que fosse “reconhecidamente justo”. Essa expressão, contudo, era de uma abertura inaceitável, dando margem a que se atendesse unicamente aos interesses do governo. Afinal de contas, com uma tal redação, o executivo federal se convertia simultaneamente em juiz e parte da disputa. O

---

<sup>139</sup> De acordo com Barata Ribeiro, já nos tempos da lei de 1855, muitos haviam criticado o parlamento por ter deixado ao executivo a faculdade de regulamentar o procedimento para a desapropriação. A constituição do Império em momento algum autorizava que a Assembleia Geral fizesse tal coisa. Passados quase 50 anos, a república, que tanto criticara a monarquia, se via perpetrando o mesmo tipo de abuso, cedendo poder à presidência às expensas daquilo que ditava o texto constitucional.

<sup>140</sup> Nesse sentido, Coelho de Campos e Pires Ferreira iniciaram uma pequena discussão com Barata Ribeiro sobre a existência ou não de algum caso em que de fato haveria urgência para a realização da desapropriação. O primeiro menciona a guerra e a comoção, algo com que Barata Ribeiro não pode concordar. Segundo ele, “não são casos de desapropriação, são casos de ação. O canhão é que desapropria” (SR, 1903, 2, 120). Esses casos a que os senadores se referem provavelmente seriam tratados hoje em dia como de ocupação temporária, conceito que não existia à época e que só vira a ser distinguido exatamente nessa lei de 1903.

senador pedia que a casa alterasse a redação de tal forma que a reparação a ser paga pelo Estado fosse determinada também pelos árbitros, tal como ocorria com relação ao valor total da propriedade.

O § 9º, por sua vez, regula a situação em que há grandes máquinas e equipamentos de produção instalados no prédio por desapropriar. O parágrafo em questão afirma que o governo poderá indenizar o proprietário desses engenhos, ou mesmo pagar pelo seu transporte a um outro local. Mas o fará apenas “se julgar justo e equitativo”. Expressão naturalmente criticada pelo senador por conceder demasiado poder ao executivo, que haveria de levar em consideração mais a sua conveniência que a justiça no momento de reparar os prejuízos infligidos aos proprietários.

Barata Ribeiro propôs diversas emendas e explicou suas razões, ao ponto de se esgotar o tempo e a sessão ter que ser adiada para o dia seguinte. No 13 de agosto, Coelho e Campos sugeriu novas alterações à lei, de tal maneira que se requereu e deferiu que a discussão fosse adiada novamente por 24 horas. Findo o novo prazo, no dia 15, a Comissão de Legislação apresenta sugestões de modificações ao projeto, que passam a ser discutidas.

Nessa oportunidade, foi apresentada aquela que viria a se tornar a última parte do art. 2º, § 3º. O projeto original – relembremos – previa que o governo, mediante depósito da quantia máxima, poderia requerer a imissão na posse do proprietário. Para aplacar as investidas de Barata Ribeiro, Coelho e Campos sugerira mediante emenda que o proprietário também fosse autorizado a levantar de imediato o correspondente à avaliação mínima do valor da propriedade. Assim, não ficava de todo prejudicado com a desapropriação imediata. Mas Barata Ribeiro não se contenta com essa solução: a proposta apresentada significava que o proprietário, mesmo que por pouco tempo, ficaria com um valor inferior ao que poderia ser atribuído ao imóvel. Algo que contrariava a garantia do direito de propriedade “em toda a sua plenitude” mediante prévia indenização, tal como colocado pela constituição. Diminuir a efetividade da prévia indenização poderia levar a um aumento da especulação: o senador imagina a possibilidade de “que a desapropriação seja requerida por particulares” associados para desenvolver uma empresa “não com o fim de aplicar o próprio desapropriado a obra pública, mas alegando que o será, e aproveitando-o para verdadeiro negócio ou comércio” (SR, 1903, 2, 166).

No fim das contas, o projeto foi aprovado no dia 18 de agosto com uma série de emendas, a despeito da constante e obstinada oposição de Barata Ribeiro – tenaz, mas solitária, a julgar pelas palavras melancólicas com que ele encerrou o último dos seus longos discursos contrários ao projeto. No dia 20, a lei foi integralmente publicada na imprensa, sem qualquer

comentário, na esperança de que cada cidadão avaliasse a sua (in)conveniência<sup>141</sup>. No dia 21, o texto já se encontrava na Câmara com parecer positivo, e já começou a ser discutido no plenário. Mas as propostas não passariam sem alguma troca de farpas entre os deputados. Brício Filho acusou a Comissão de Constituição, Legislação e Justiça de embaraçar desnecessariamente o andamento do projeto ao se recusar a estabelecer limites máximo e mínimo para a indenização do proprietário. Essas restrições acabaram sendo introduzidas pelo Senado, de modo que o escrúpulo da comissão em modificar a sua proposta original servira apenas para atrasar a tramitação da futura lei de desapropriações. Brício acusou a comissão de dar parecer lacônico à contraproposta do Senado, deixando de explicitar as razões pelas quais aceitava as modificações apenas por pudor de admitir o erro que cometera. Essas ilações geraram certo mal-estar com o deputado Paranhos Montenegro, membro da comissão. Apesar desses acidentes de percurso, o projeto acabou aprovado sem novos debates no dia 24, com emendas ao *caput* e ao § 3º do art. 2º.

No final das contas, mesmo após algumas turbulências, o decreto passou a vigor após não muito tempo de tramitação: pouco menos de dois meses e meio entre a primeira proposição e a final aprovação. Com isso, o governo estava livre para duas semanas depois, editar o decreto 4.956, de 9 de setembro de 1903. A imprensa publicou pequenas censuras à redação dessas normas; as respostas são normalmente que o vocabulário empregado é o mesmo da lei de 1845<sup>142</sup> e que, portanto, não haveria motivos para alarme. O decreto era suficiente para a proteção da propriedade, mas, principalmente, para materializar o espírito reformador do governo. Com longas sete páginas, o texto detalha todos os dispositivos vigentes a respeito da desapropriação no Brasil. Cada artigo, inciso e alínea é seguido por parênteses contendo a norma de onde foi originalmente retirado. É um meticoloso trabalho de consolidação, em que a massa algo confusa de leis e decretos que se encontravam em vigor é finalmente posta em ordem. Os princípios e definições precedem os procedimentos, que, por sua vez são seguidos pelas exceções. Há camadas antigas, herdadas da lei de 1826. A de 1845 não é completamente revogada: a definição do que seja utilidade pública, por exemplo, vem dela. Mas a novidade também se faz presente, com os dispositivos criados pelo próprio legislativo em 1903. O sistema havia finalmente chegado à sua lapidar culminância, após assistir décadas a fio à decantação de diversas normas e experiências, ações e reações, encurraladas entre a proteção da propriedade e a promoção do desenvolvimento.

---

<sup>141</sup> *Gazeta de Notícias*, 20/08/1903.

<sup>142</sup> *Jornal do Brasil*, 17/09/1903.

A aplicação da norma, entretanto, ainda enfrentaria diversos problemas. A facilitação da ação do governo encontrara muitas resistências – o discurso de Barata Ribeiro era só uma mostra eloquente de uma inclinação contrária à lei. Junto a outras práticas abusivas da prefeitura, essa atmosfera de animosidade desembocaria, por exemplo, na revolta da vacina, relacionadas à violação do direito de propriedade em virtude do código sanitário de 1904<sup>143</sup>. Daí que a busca por popularidade na aplicação da norma ocupasse as páginas da imprensa. Por exemplo, em dezembro de 1903 um jornal defendia a extensão do prazo para que os proprietários de terrenos onde se construiria a avenida central no Rio de Janeiro entrassem em acordo com a prefeitura; a justificativa era tanto a dificuldade para eles se entenderem com seus locatários, quanto o estímulo que a boa vontade do poder público traria para a popularidade da obra<sup>144</sup>. De fato, as polêmicas em torno da lei de 1903 foram tais que a imprensa fez questão de noticiar a primeira decisão sobre um caso envolvendo as obras do porto do Rio de Janeiro ressaltando justamente o ineditismo da situação<sup>145</sup>. Até 1904, a atuação do judiciário foi mais limitada; entretanto, a partir desse ano, uma improvável coalização entre camadas populares e juristas liberais levou a um escrutínio mais consistente sobre as ações da prefeitura, como mostrou Pedro Cantisano (2018, p. 9). Entre o arrocho e a liberalidade, a lei de 1903 foi construindo uma complexa história jurisprudencial e doutrinária ao longo das décadas seguintes. Mas isso já é assunto para outro capítulo.

## **2.7 – Exceções e suas regras: a título de síntese**

A profusão de regras e de procedimentos encontrados certamente causa alguma confusão à primeira vista. Mas é possível ensaiar algum grau de sistematização. É possível individualizar três modelos de processo de desapropriação: o de 1826, o de 1845 e o de 1855. O primeiro vigeu por todo o período que analisamos; o segundo, desde a sua criação até a sua substituição em 1903, e o terceiro valeu intermitentemente e de forma restrita entre 1855 e 1903, e integralmente a partir de 1903. Os modelos se superpõem: à medida que um vai sendo criado, passa a ocupar um determinado espaço, ao mesmo tempo que convive com os resquícios do tempo anterior. As diferenças entre os modelos de processo diziam respeito a pontos cruciais da determinação da indenização, do modo de declaração da utilidade/necessidade pública, afora detalhes do fluxo procedimental. Os procedimentos específicos já foram tratados, mas é útil

---

<sup>143</sup> Mais sobre essa questão na obra de Pedro Cantisano (2015).

<sup>144</sup> *Gazeta de Notícias*, 03/12/1903.

<sup>145</sup> *Gazeta de Notícias*, 26/10/1904.

comparar algumas características fundamentais e perceber o que os une e o que os diferencia. Esse pequeno exercício está resumido no quadro a seguir:

*Tabela 1 Os três Modelos de processo de desapropriação e suas características principais*

<b>Lei</b>	09/09/1826	12/07/1845	1855
<b>Fundamento da desapropriação</b>	Utilidade ou necessidade	Utilidade	Utilidade
<b>Decretação da desapropriação</b>	Juiz (necessidade) ou parlamento (utilidade)	Decreto ou lei (autorização) e decreto imperial (aprovação dos planos das obras)	Decreto (aprovação da planta)
<b>Abrangência</b>	Nacional	Nacional e corte	Estradas de ferro
<b>Autoridades que conduzem o processo</b>	Juiz do termo	Câmara municipal, presidente de província, juiz	Juiz do cível, onde houver, ou juiz municipal
<b>Tipo de Avaliação</b>	Arbitragem	Júri	Arbitragem
<b>Número e Nomeação dos Avaliadores</b>	2 (um pela fazenda e um pelo procurador)	7 jurados (3 o expropriante, 3 o expropriado e 1 o juiz)	5 árbitros (2 o expropriante, 2 o expropriado e 1 o governo)
<b>Limite da Indenização<sup>146</sup></b>	Não definido	Mínimo – oferta da administração; máximo – pedido do particular	Mínimo – oferta da administração e 20 anos do rendimento; máximo – pedido do particular e 20 anos do rendimento + 20% <sup>147</sup>
<b>Recurso</b>	“Todos os recursos legais”	Agravo de petição ou de instrumento (pronúncia da desapropriação) e apelação (sentença de desapropriação)	Não há

A formação da estrutura legislativa que regulava a desapropriação é marcada por alguns pontos de inflexão; as leis, mais que simplesmente alterar formalidades, marcam redirecionamentos das mentalidades e dos objetivos dos legisladores. Mas, no geral, se pode observar uma maior tendência à facilitação da tomada dos bens particulares. Em 1826, como o nome dado pelos parlamentares deixava bem claro, a intenção era proteger o direito de propriedade. Para isso, o dispositivo empregado era a aprovação parlamentar: uma lei feita para não ser cumprida, pois. Com a de 1845, ensaia-se uma mudança nos sentidos da desapropriação. Agora, não mais uma restrição quase insuperável, mas uma autorização controlada. O bastião

<sup>146</sup> É de se desconfiar que o poder público sempre oferecesse o mínimo legal, e que o particular oferecesse o máximo. Nos poucos casos disponíveis que trazem a petição inicial da desapropriação, essa hipótese se verifica (STF, 1895d).

<sup>147</sup> Há um complexo regime de regras e exceções, que consta integralmente da lei.

da propriedade deixa de ser a atuação da Assembleia Geral, e passa ao júri dos proprietários. Uma instituição que presumivelmente favorecerá indenizações elevadas. Sua base é um processo moroso, com a intervenção de inúmeras autoridades. É ainda o absolutismo proprietário que fala mais alto. Entretanto, mais que reforçar a permanência, esse momento sinaliza um princípio de descontinuidade: o desconforto com a proteção exagerada da propriedade começa a se mostrar. Pouco a pouco, o Brasil sente necessidade de uma lei mais expedita para se modernizar. E essa surge não de repente, mas em uma construção gradativa, que começa em 1845.

O último modelo de processo é seguramente o mais simples do ponto de vista procedimental. Paradoxalmente, é também o de história mais intrincada. Assumiu quatro diferentes formas, que diferiam entre si quanto à escolha dos árbitros e aos limites da indenização. Essas variantes se encontram resumidas no quadro a seguir:

*Tabela 2 Variantes do 3º modelo de processo de desapropriação, de 1855*

<b>Lei</b>	<b>1854</b>	<b>1855</b>	<b>1888</b>	<b>1903</b>
<b>Abrangência</b>	Rua do Cano e adjacências (RJ)	Estradas de ferro	Abastecimento de água	Nacional e da corte
<b>Número e nomeação dos avaliadores</b>	5 árbitros (2 o expropriante, 2 o expropriado e 1 o governo)	5 árbitros (2 o expropriante, 2 o expropriado e 1 o governo)	Dois árbitros (1 do expropriante e 1 do expropriado) com desempate do juiz	Três árbitros (um pelo governo, um pelo juiz e um pelo expropriado.)
<b>Limite da indenização</b>	Mínimo – oferta da administração; máximo – pedido do particular. Prédio sujeito a décima: mínimo de 20 anos da décima; máximo de 20 anos da décima + 20% <sup>148</sup>	Mínimo – oferta da administração; máximo – pedido do particular. Prédio sujeito a décima: mínimo de 20 anos da décima; máximo de 20 anos da décima + 20%	Máximo – oferta do proprietário; Mínimo – oferta do governo, ou 6% do valor da propriedade	Mínimo – oferta da administração; máximo – pedido do particular; se sujeita a imposto predial: entre 10 e 15 vezes o seu valor anual <sup>149</sup>

<sup>148</sup> O limite foi proposto no texto original do decreto de autorização legislativa, e depois retirado. No fim, ele foi incluído no decreto que regulamentou a autorização.

<sup>149</sup> Houve uma modificação de 1855 para 1903 no que diz respeito ao valor do imposto predial que deveria ser tomado como base: “O intuito do legislador foi modificar o regimen preexistente, tomando por base para o arbitramento, não o imposto cobrado, mas sim o imposto cobravel, isto é, o imposto lançado para o anno anterior ao da decretação da desapropriação. Assim fixou-se a base do arbitramento em um mesmo período financeiro para todos os casos - o que não acontecia no regimen preexistente, em que, não do lançamento, mas sim do pagamento dependia essa base” (TJRJ, 1906g). Isso teve de ser expressamente declarado em um julgado (STF, 1912q).

Sobre a lei aplicável, o modelo excepcional de 1855 foi aplicado não só na desapropriação de águas ou na de estradas de ferro. O decreto legislativo 2308 de 10 de julho de 1873, em seu art. 2º, concedeu à Associação Comercial do Rio de Janeiro o privilégio de desapropriar prédios pelo procedimento especial para a reconstrução dos edifícios no entorno de uma praça na capital imperial (TJRJ, 1875b). Uma análise mais pormenorizada dos decretos imperiais poderia revelar outras situações excepcionais perdidas em que o decreto de 1855 foi reaproveitado pelo governo imperial. Além disso, o Decreto 602, de 24 de julho de 1890 estendeu o procedimento de 1855 à cidade do Rio de Janeiro. Por ora, o importante é perceber como a sua expansão silenciosa e progressiva vai aos poucos minando a aplicação das normas de 1845.

A situação pós-1903 era complexa porque pairava sobre algumas disposições das leis anteriores a dúvida sobre a sua vigência. Foi preciso, por exemplo, que mais de uma decisão judicial declarasse a validade dos arts. 31, 32 e 33 da lei de 1845 (TJRJ, 1906; 1906l), referentes à publicação de editais sobre a desapropriação.

Era preciso conciliar as necessidades de reforma dos espaços – tanto urbanos quanto rurais – com a proteção da propriedade. O percurso que foi seguido foi o da definição de exceções estratégicas, que foram pouco a pouco crescendo até engolfar a própria regra. A rua do Cano, em 1854, foi um experimento reaproveitado no ano seguinte para um projeto de envergadura muito maior: a construção das estradas de ferro no Brasil. Esse papel emerge das próprias atas parlamentares: como já discutimos, os próprios deputados remetem em mais de uma oportunidade à experiência carioca para tratar dos potenciais inconvenientes de uma retomada daquele procedimento<sup>150</sup>. Justamente por tratar de projetos muito mais ambiciosos, foi esse modelo que acabou servindo de base para os futuros reaproveitamentos do terceiro modelo de desapropriação. Mas todos os três conviveram simultaneamente: uma mostra de que não se estava substituindo a ordem antiga, mas se assistia a uma evolução, que preservava a propriedade sem protegê-la em prejuízo do interesse público.

---

<sup>150</sup> É interessante observar que, de uma certa forma, o episódio da rua do Cano foi apagado da memória dos administrativistas brasileiros. Tanto Vicente Pereira do Rego (1860, pp. 131-137) quanto Antônio Joaquim Ribas (1866, pp. 175-177), quando tratam de desapropriação, mencionam a desapropriação por estradas de ferro, mas deixam completamente de lado os acontecimentos do ano anterior. Seria possível objetar que essas seções tratavam apenas da questão das vias férreas. Mas anos depois, Aarão Reis (1922, p. 348) procura inventariar as leis que trataram da desapropriação, e omite completamente a norma de 1854: “Posteriormente, quando se tornou inadiável o desinvolvimento do serviço de abastecimento d’água do no de Janeiro — já, então, a capital do Império, — sucessivas leis foram sancionadas para aplicar — simplificando ainda mais o respetivo processo — ás indispensáveis desapropriações, das mais vultuosas, esse mesmo regulamento de 1855; e tais foram: — a n. 1 832, de 9 de setembro de 1870 (§ único do art. 1.º), — a n. 2.639, de 22 de setembro de 1875 (§ 7.º do art. 1.º), — e a n. 3.396, de 24 de novembro de 1888 (arts. 21 a 25)”.

De fato, uma referência à história da propriedade permite compreender com mais cuidado o que estava acontecendo. Em 1822, o regime das sesmarias foi extinto no Brasil, e até 1850, não havia uma regulação efetiva do modo de aquisição da propriedade no Brasil. Muitas vezes, a posse – ou seja, a aparência de propriedade – era muito mais importante que a propriedade em si (DIAS PAES, 2018). A lei de 1826, então, surge em um espaço de vácuo legislativo a respeito daquele instituto central. Tanto o é que há uma “necessidade de se ter cautela com a valorização do papel da lei (ao menos no que hoje é intitulado direito civil) como fonte formal do direito na segunda metade do século XIX” (STAUT JÚNIOR, 2015, p. 43). A desapropriação, por outro lado, é parte de um ramo bastante legalista: o direito administrativo. A regulação desse instituto pode ser compreendida como uma abordagem legal “às avessas” do direito de propriedade, que à época não tinha um regime jurídico suficientemente claro. Daí, inclusive, a pouca utilização da desapropriação das décadas seguintes. Com um regime proprietário confuso, era difícil determinar quando e qual propriedade poderia ser tomada pelo poder público. A lei de 1845 vem no momento em que se busca superar essa situação. Ela começa a tramitar um ano depois da Lei de Terras (1843) e é promulgada cinco anos antes (1845). Quando a propriedade efetivamente se tornava rígida e completa, e não mera posse, o Estado Brasileiro precisava delimitar os meios pelos quais ela poderia ser aniquilada e transferida para o domínio público.

É interessante reparar também em quão tumultuados foram os debates parlamentares. Os de 1826 e entre os anos 1870 e 1880 foram razoavelmente tranquilos. As maiores tormentas ficaram por conta das discussões entre os anos de 1845 e 1855: justamente o momento de maiores mudanças, em que se tentava flexibilizar a proteção da propriedade, e as necessidades de desenvolvimento econômico batiam com mais força à porta do parlamento. Afinal, ainda que a legislação proprietária fosse esparsa, o que leva à necessidade de se matizar a ideia de absolutismo jurídico no Brasil tardo oitocentista (STAUT JÚNIOR, 2015, p. 122), os efeitos da antropologia dominical eram plenamente aceitos no âmbito intelectual.

As estratégias que permitiram esse progressivo amaciamento da proteção à propriedade foram capciosas. A primeira, a já mencionada generalização da exceção. A segunda, o emprego da delegação legislativa: o parlamento discutia apenas os pontos gerais, as diretrizes; as questões mais comezinhas, mas também cruciais, ficavam a cargo do governo. Quanto ao primeiro aspecto, todas as intervenções realizadas tinham o objetivo de preservar a estrutura anterior, apenas alterando alguns detalhes que, apesar de sutis, eram fundamentais. Primeiro foi a exceção por casos de utilidade pública; depois, para estradas de ferro; mais tarde, para o suprimento de água. Tudo isso foi se acumulando lentamente, até que a exceção suplantou a

regra e se tornou o único procedimento efetivamente presente na realidade. Mas sempre com a preservação do quadro geral, permitindo o uso do argumento de que as circunstâncias excepcionais do novo desenvolvimento econômico demandavam pequenos ajustes que, por serem pequenos, não afetariam a sacralidade do direito de propriedade. O segundo aspecto também é bastante interessante. Depois da lei de 1826, toda a legislação aprovada apenas estabelecia regras gerais, que seriam posteriormente especificadas por um decreto do governo. A Assembleia Geral costumava estabelecer os limites da indenização, o número de jurados e outras questões cruciais. Mas problemas mais mundanos e específicos deveriam ser tratados pelo poder executivo. Isso impedia a desnecessária extensão dos debates, o que, se tivesse ocorrido, daria oportunidades estratégicas para que a oposição retardasse ainda mais a aprovação da legislação.

Essa ambiguidade abriu espaço para o desenvolvimento de discursos que viam nesse percurso histórico um progressivo menoscabo da propriedade:

E note-se como tem crescido com o tempo o menosprezo do Estado pelo direito de propriedade particular. A lei n. 553 de 12 de julho de 1845 confiou sem peias, ao critério do júri de indenização a avaliação da propriedade. Passado um decênio, veio o decreto 1.664, de 1855, inventor do novo sistema de socialismo do Estado, determinar que nenhuma indenização poderia ser inferior nem superior para os prédios urbanos desapropriados, ao valor de 20 anos do rendimento respectivo (...). Agora a República, menos cerimoniosa que o Império, aperfeiçoou o sistema, estabelecendo na lei 1.021, de 1903, o máximo do valor locativo de 15 anos, e ainda por cima desfalcado da importância do imposto predial. Neste andar, prosseguia, se os tribunais de justiça, no desempenho da mais elevada e salutar das suas funções, não puserem freio à disparada do corcel legislativo, dentro em pouco chegaremos talvez à sublimidade do quase *confisco* (TJRJ, 1927a).

Como se qualquer brecha na flexibilização da propriedade correspondesse a absolutismo. Para garantir a ação do Estado, era preciso flexibilizar a propriedade. Prestando homenagem à sacralidade dos bens, era importante que isso ocorresse por meio da expansão da exceção. Na verdade, no fim do século, a antiga exceção acabou incorporada à regra. É um momento crucial daquilo que Pedro Cantisano (2018) enxerga como a incorporação da ideia de *função social* ao conceito de propriedade.

A história da legislação brasileira é complexa, aluvional, gradativa. Camadas sucessivas se superpõem, entram em conflito, se misturam: uma figura complexa, que pôde ser assentada com um mínimo grau de certeza em 1903. Mas ainda havia muitos problemas a tratar. Imprecisões, inconstitucionalidades, arbitrariedades: muito ainda restava por resolver, clarificar, pacificar. Afinal, a fixação dos textos de lei é só uma etapa do longo processo de formação do direito. Mesmo em um ramo amplamente legalista como o do direito

administrativo, há muito entre o texto e os fatos. Na parte dois da dissertação, poderemos preencher esse vácuo.

### Capítulo 3

## De uma Eloquente Exceção: Desapropriação de Escravos e a Legislação Emancipacionista

Um foco de discórdia galvaniza boa parte das disputas ocorridas no Brasil imperial; Divide opiniões, eletriza as consciências, afina os medos e coordena as reações: É o problema da escravidão, que desde a assembleia constituinte de 1823 se insinua para, crescendo ao longo do século, provocar crises diplomáticas, catalisar debates, e mobilizar o parlamento. A questão do elemento servil foi responsável por moldar o código penal em vários aspectos, por colocar em lados opostos das votações membros do mesmo partido e deixar em polvorosa as consciências de toda a opinião pública nacional ao longo de várias décadas. E, no entanto, ela parece quase ausente dos debates do capítulo anterior. Onde estão os cativos nas leis de desapropriação? Por quê seu papel parece discreto e apagado? É para responder a essas dúvidas que este capítulo foi escrito.

Desde muito cedo, houve alguns casos de desapropriação de escravos, seja como recompensa de algum favor, seja em atenção a algum princípio de justiça. Um exemplo que pode ser citado é o dos escravos bahianos que haviam lutado na guerra de independência, libertos pela decisão nº 113 de 1823<sup>151</sup>. Os cativos que haviam combatido na revolução farroupilha receberam um tratamento semelhante<sup>152</sup>. E há a determinação do aviso nº 188 de 20 de maio de 1856, que libertava os escravos que saíssem do império, ainda que acompanhando seus proprietários. Vários são os casos de alforria forçada - mas esses exemplos são demasiado específicos. Ainda seria preciso esperar um pouco para que a própria escravidão como instituto jurídico fosse diretamente posta em questão.

A partir da década de 1840, começam a surgir debates que fazem convergir o tema da desapropriação (ou, às vezes, alforria forçada) com o monumental problema da libertação dos cativos. Depois de alguns anos de discussões, quando a consciência abolicionista se aguça, é hora de transformar em lei os desenvolvimentos filosóficos longamente acumulados: é a época do longo e gradual processo de emancipação, que começa com a lei do ventre livre (1871),

---

<sup>151</sup> O governo imperial ordenou que o governo da Bahia oferecesse um preço justo pelos escravos que haviam lutado na guerra de independência. Não há indicações de que havia obrigatoriedade na venda – até porque a constituição de 1824 sequer estava em vigor. Mas Teixeira de Freitas (1876, p. 70 ss.), em comentário ao art. 63 da Consolidação das Leis Cíveis, colocou esse caso como de desapropriação.

<sup>152</sup> O decreto 427 de 1845 manda avaliar os escravos que serviram na revolução farroupilha para que eles sejam libertados. O governo poderia indenizar de imediato os proprietários que já cedessem os cativos ao governo, no que parece ter sido uma desapropriação amigável. O art. 6º, § 26 da lei do orçamento de 1849 dá conta que os escravos foram efetivamente comprados por 30 contos de réis e libertados.

ganha um salto com a dos sexagenários (1885) e finalmente chega ao seu ápice com a lei áurea (1888). Entretanto, nos debates dessa legislação, o léxico da desapropriação está quase sempre ausente; a própria palavra quase não aparece. Por quê?

### **3.1 - Uma solução humanitária? Primeiros passos de um debate**

Para responder a essa pergunta, precisamos voltar ao começo dessa história - a da ascensão e queda de uma possível solução. O ponto de partida é um texto de Caetano Alberto Soares. Jurista e sacerdote, ele é mais conhecido dos historiadores por ter sido o antagonista de Teixeira de Freitas no famoso entrevero ocorrido no Instituto dos Advogados a respeito da situação jurídica da *statuliber*<sup>153</sup>.

O texto, intitulado *memória para melhorar a sorte dos nossos escravos*, foi publicado originalmente em 1847 na *Gazeta Oficial do Império* (SOARES, 1847a), e foi reproduzido depois como publicação avulsa (SOARES, 1847b) e no primeiro volume da Revista do IAB (SOARES, 1862). Nesta obra, o autor defende a necessidade de uma abolição gradual da escravidão. Em sua visão, não era possível uma extinção direta da propriedade do homem sobre o homem, tal como ocorrera na Europa e como algumas vozes mais exaltadas vinham reivindicando para o Brasil. Do outro lado do Atlântico, enfrentava-se uma abundância de mão de obra, o que autorizava o uso de braços livres, ao passo que o Império tropical tinha que lidar com a escassez de pessoas. O trabalho cativo, assim, ainda era importante na estrutura econômica da nação, e não poderia ser dispensado de pronto. A solução, então, seria adotar algumas medidas paliativas que permitissem a gradual libertação do trabalho escravo. Uma delas, que Caetano Alberto Soares propõe, é a obrigatoriedade de que o senhor venda o seu escravo quando lhe for oferecido o seu preço justo. E esse mandamento seria assimilado à desapropriação, já que “a utilidade pública reclama imperiosamente a abolição gradual da escravatura” (SOARES, 1847a). A proposta seria, então, que os escravos fossem avaliados por juízes louvados, em efetiva emulação do processo expropriatório. Mas a determinação do preço teria que ser cautelosa. De fato, para Soares, um escravo que fosse mais forte e mais desenvolvido seria obviamente mais caro, o que seria injusto: não era possível que uma pessoa com mais merecimentos tivesse, justamente por isso, mais dificuldades para alcançar a própria liberdade. Seria preciso, então, dar outras possíveis causas para a desapropriação dos escravos. Uma das que ele propõe é a da mãe que cria grande número de filhos escravos, como uma forma

---

<sup>153</sup> Uma análise apurada desse episódio pode ser encontrada no primeiro capítulo da tese de Eduardo Spiller Pena (1998) sobre a atuação do IAB a respeito da escravidão.

de compensação pelo seu trabalho e, ao mesmo tempo, estímulo ao cuidado – tão necessário, já que, como o mesmo Caetano Soares coloca, a falta de esperança de liberdade era vista como uma das grandes causas de mortalidade entre os negros. Outro fundamento para a desapropriação de cativos seria o dever de gratidão. Muitos senhores deixavam às escravas o dever de cuidar dos filhos da casa grande, tal como se fossem suas mães: era justo, na visão do jurista, que essas crianças, quando se tornassem senhores, fossem obrigadas a libertar aquela que cuidara deles. Outra proposta foi a de libertar automaticamente após a morte do proprietário os escravos que tivessem por dono alguém sem herdeiros necessários. Isto porque não haveria ninguém com o direito de reivindicar aquela herança por força de lei; apenas em virtude da vontade do antigo proprietário.

Poucos anos depois, o debate continuaria a trazer para as salas mais nobres do Rio de Janeiro os clamores das senzalas. Mas, agora, as demandas dos cativos não mais visitavam a sede do IAB, e sim as cobiçadas reuniões do Conselho de Estado. Em 1856, a imprensa carioca publicava as discussões que levaram à publicação do aviso do Ministério da justiça de 21 de dezembro de 1855<sup>154</sup>. O problema era a possibilidade de se forçar o senhor a vender o seu escravo em certas circunstâncias. Apelo justo à humanidade ou odiosa interferência em uma relação privada de propriedade? Cabia aos conselheiros decidir.

A discussão foi motivada por uma dúvida do presidente da Província de São Paulo levada ao Ministério da Justiça. O caso era o de uma escrava pertencente a vários herdeiros que fora posta para venda em hasta pública; um particular ofereceu o preço da avaliação para libertá-la, mas o juiz de órfãos, responsável pela condução do caso, não sabia como proceder. Deveria libertá-la independentemente da vontade dos herdeiros, ou era forçoso consultá-los? O poder central argumentou com base na resolução imperial de 6 de março de 1854, que concedia à oferta daquele que prometia a libertação aquilo que, em termos jurídicos, se chama de direito de preferência – ou seja, caso ela fosse igual à oferta mais elevada, teria o direito automático à compra da cativa, independentemente da vontade dos senhores. O presidente da Província do Pará, também enviou ofício para tratar desse tema. Ele lembrou que eram relativamente comuns as ofertas com o objetivo declarado de libertação de escravos, e que o procedimento normal dos senhores era aceitar o preço inferior ao máximo para favorecer a liberdade. Mas havia uma controvérsia pairando no universo jurídico: como proceder caso a oferta pela liberdade fosse inferior ao maior valor prometido, mas fosse superior à avaliação do cativo?

---

<sup>154</sup> *A Pátria: Folha da província do Rio de Janeiro*, 04/04/1856, Alforria em Hasta pública, <http://memoria.bn.br/DocReader/830330/159?pesq=desapropriação%20escravo>.

A dúvida desse caso particular surgiu de uma circunstância excepcional: os donos do escravo se opuseram à venda a preços mais módicos. O procurador da coroa esclareceu que em casos semelhantes, nos quais os escravos pertenciam a vários herdeiros, a prática corrente era que, quando um dos sucessores quisesse libertar os cativos, mas os outros não, haveria a adjudicação e venda dos escravos, com posterior libertação. Com isso, se conciliava a incontornável valorização da propriedade com o desejado favorecimento da liberdade, já que um dos donos queria libertar contra a vontade dos outros senhores. Vendia-se o servo, e os proprietários que não se sentiam compelidos à generosidade poderiam receber em dinheiro o valor que lhes coubesse. No caso em questão, entretanto, não havia situação semelhante: nenhum dos herdeiros queria alforriar o escravo. Como não havia lei obrigando o senhor a manumitir o cativo contra a sua vontade, não se poderia impor-lhe essa atitude, segundo o procurador da coroa; “isto é duro sem dúvida, mas é uma consequência da escravidão. Razões de Estado o exigem para que essa escravidão não se torne mais perigosa do que é”. Os procedimentos de favorecimento da liberdade em caso de vontades conflitantes entre os diferentes senhores eram sim salutares, afinal “esses remédios ressalvam o direito de propriedade, não prejudicam o sentimento de obediência e subordinação do escravo para com o senhor, e a dependência em que dele deve ser conservado, porquanto o escravo recebe a liberdade de quem é também senhor”; mas todo cuidado é pouco, porque “não podem resultar daí exemplos perigosos”. Seria interessante, na visão do procurador, uma lei que estabelecesse esses casos de venda obrigatória, como uma forma de recompensar os longos serviços do senhor falecido; afinal, só a “avidez” e ganância dos herdeiros poderiam justificar a recusa da oferta de liberdade.

Boa parte do embasamento legal do aviso repousava sobre o art. 179, § 22 da constituição do império, que só autorizava a venda a contragosto com fundamento na utilidade ou necessidade pública – desapropriação – nos casos que a lei marcasse. Um artigo anônimo de 1856, intitulado “alforria em hasta pública”<sup>155</sup> e destinado a responder exatamente as razões do aviso de 1855, tentou combater essa visão restritiva. Na visão do autor desse pequeno texto, ao proteger a plenitude da propriedade, a carta de 1824 buscava fazer apenas uma contraposição à possibilidade de despotismo do Estado; não havia, entretanto, tentativa de com isso revogar todo o regime de manumissões obrigatórias do escravo herdado da colônia. Afinal, “não é possível que no século presente se sustente a mesquinha e absurda ficção de que um homem é coisa e não pessoa só porque independente de sua vontade foi roubado d’África, ou o foram os

---

<sup>155</sup> A Pátria: Folha da província do Rio de Janeiro, 04/04/1856.

seus progenitores”. A propriedade do escravo seria de uma forma especial, que “pelas leis divinas e humanas estava longe de se prestar à sua plenitude”. Por isso, as providências anteriores de favorecimento da liberdade deveriam prevalecer, mesmo que não estivessem contidas na lei de desapropriação, e mesmo que não se fizessem em virtude da tal utilidade pública mediante indenização prévia. Alguns exemplos citados são a libertação automática em caso de achamento pelo cativo de diamantes de 24 quilates, ou o sofrimento de sevícias ou crueldades – crimes, por sinal, segundo definição do código penal. Em consonância com esse espírito de favorecimento da liberdade e de emancipação gradual, o autor do texto defendia que, em caso de venda de escravo em hasta pública, deveria ser favorecido o lance que levasse à alforria do escravo, ainda que não fosse o maior – contanto que ele fosse superior ao preço da avaliação. Isso, inclusive, se coadunava com o que era determinado pelo L. 4º, tit. 11, § 4º das Ordenações Filipinas. Esse parágrafo da antiga compilação portuguesa estabelecia a obrigatoriedade da venda de mouros em troca da liberdade de cristãos; se pretendia fazer dessa determinação bastante concreta a expressão de uma regra mais profunda, que valesse para todos os casos de confronto da liberdade com a sua própria aniquilação. O fundamento era o começo da ordenação, que começava enunciando: “e porque em favor da liberdade são muitas coisas outorgadas contra as regras gerais”.

Mas nem todos seguiam por esse caminho. Teixeira de Freitas (1876), na sua *consolidação das leis civis*, propõe uma interpretação tão restrita quanto a do aviso, e critica os pareceres mais liberais que haviam sido oferecidos nos debates<sup>156</sup>. As observações do autor a respeito da desapropriação estão principalmente na nota ao art. 63 da consolidação, que, em linhas gerais, apenas reforça o art. 179, § 22 da constituição. Ele afasta a aplicação da Ord. Liv. 4º Tit. 11 pr., porque, em sua visão, a venda obrigatória de cativos em favor da liberdade havia sido concebida apenas para o caso em que os escravos eram mouros. Era um dispositivo “especial”, do qual “não se devia fazer regra”. Em apoio a essa posição, ele cita explicitamente a consulta de 1855 ao Conselho de Estado, que atacou a “abusiva” prática bahiana de forçar a venda de escravos para quem quisesse libertá-lo mediante o oferecimento do preço da avaliação. Teixeira de Freitas, contudo, considera válidos outros casos de alforria forçada, como o achamento de diamantes de 20 quilates, a denúncia de contrabando, ou a saída de escravos para fora do Império. Essa medida, inclusive, era determinada pelo art. 1º da lei de extinção do tráfico de 1831, e o aviso nº 188 de 1856 a estendia inclusive para quando o escravo havia deixado o território brasileiro na companhia ou por ordem de seu senhor.

---

<sup>156</sup> Sobre essa interpretação restritiva, ver o texto de Mariana Armond Dias Paes (2015).

A partir da década de 1860, o movimento abolicionista recrudescce, e a legitimidade da escravidão começa a ser atacada de forma mais incisiva. A própria natureza da propriedade escrava começa a ser alvo de uma campanha destinada a limitá-la constantemente, e suas bases, mesmo jurídicas, começam a soçobrar. Um dos exemplos mais eloquentes dessa forma de argumentação é dada pela obra de Agostinho Marques Perdigão Malheiro – uma longa exposição em três volumes publicada em 1866 sobre as questões jurídicas, históricas e sociais atreladas à exploração do trabalho escravo.

Na visão de Perdigão Malheiros (1866, pp. 131 ss.), a proteção conferida à propriedade pela constituição do império não se aplica efetivamente à libertação de escravos – e por dois motivos ele sustenta essa posição. O primeiro é que, em se tratando de liberdade, não se fala de propriedade, mas de personalidade – só seria cabível que se falasse em desapropriação quando o governo conservasse o cativo na condição de escravo e o mantivesse para si. A alforria automática muda a natureza jurídica do procedimento. Mas há mais: a propriedade que incide sobre escravos não é da mesma natureza que as outras formas que este instituto pode assumir. Ela é simplesmente estabelecida pelas leis positivas, mas não tem qualquer suporte das leis naturais. Por isso, é lícito ao governo extinguir a escravidão sem qualquer indenização – ou, como de forma muito adequada se exprime o jurista:

aqui essa propriedade fictícia, odiosa mesmo, desaparece: a lei humana que a consagra por um abuso inqualificável cede o lugar à lei Divina, à lei do criador, pela qual todos nascem livres; já não é rigorosamente uma questão de propriedade, e sim de personalidade (...). Se a escravidão deve sua existência e conservação exclusivamente à lei positiva, é evidente que ela a pode extinguir, A obrigação de indenizar não é de rigor, segundo o Direito absoluto ou Natural; e apenas de equidade como consequência da própria lei positiva, que acquiesceu ao facto e lhe deu vigor como se fora uma verdadeira e legítima propriedade; essa propriedade fictícia é antes uma tolerância da lei por motivos especiais e de ordem pública, do que reconhecimento de um direito que tenha base e fundamento na lei eterna, da qual a escravidão é, ao contrário, uma revoltante, odiosa, e violentíssima infracção (PERDIGÃO MALHEIROS, 1866, pp. 131-133).

Daí o caráter transitório dessa propriedade: a qualquer momento, o poder público poderia extingui-la – e da forma como melhor lhe aprouvesse. Dito de outra forma: até mesmo sem indenização. A desapropriação sequer era necessária.

É a partir desse princípio que passam a ser compreensíveis as múltiplas formas pelas quais a propriedade escrava poderia ser extinta – por uma determinação da lei, que, nesse ponto, reinava absoluta. Entre eles, há a obrigação de libertação mediante o preço de escravos de

ordens religiosas<sup>157</sup>, dos escravos da nação<sup>158</sup>, o escravo que encontrasse diamante de mais de 20 quilates<sup>159</sup>, aquele que denunciasse o contrabando do senhor<sup>160</sup>, pela saída do escravo para fora do império<sup>161</sup>, dentre outros.

Essa posição não era exclusiva de Perdigão Malheiro. Outros, inclusive antes dele, chegaram a defender que a propriedade sobre os escravos era meramente de direito civil, e não de direito natural. A diferença estava em algumas das consequências que se tiravam daí. O Visconde de Jequitinhonha<sup>162</sup>, em artigo de 1865, afirma, por exemplo, que a “propriedade no homem não é como as outras, é limitada, ou *sui generis*”<sup>163</sup>. A radical consequência ele tira citando debate ocorrido na França e publicado no “Jornal dos Economistas”: “O proprietário não tem direito a indenização alguma, porque toda lei que viola os direitos do homem é nula e como não existente”: é uma situação em que “a lei natural e a positiva” estão em confronto, resolvendo-se o problema pela primazia da primeira<sup>164</sup>. Por essa época, a desapropriação chega a ser lembrada, ainda que em poucas situações<sup>165</sup> - em algumas delas, em conjunto com o direito natural<sup>166</sup>. O próprio Perdigão Malheiros (1866, p. 74), no terceiro volume de seu trabalho, vai longe nessa definição: “Felizmente, a questão - se a escravidão é autorizada pela lei natural - é hoje meramente especulativa; a negativa prevaleceu, e é o facto”, e descreve a propriedade de escravos como uma mera “ficção”<sup>167</sup>. Essas referências à lei natural muitas vezes vinham associadas a considerações de ordem religiosa:

De acordo com [a doutrina da igreja], os sucessores de São Pedro fulminaram do alto do Vaticano a escravidão como contrária à lei do criador, ofensiva dos direitos inauferíveis do homem, e indigna de ser mantida por povos cristãos”. “A sua [da

---

<sup>157</sup> Avisos de 22 de agosto e 16 de setembro de 1831

<sup>158</sup> Lei de 21 de outubro de 1843, aviso de 31 de outubro de 1846, 24 de outubro de 1864,

<sup>159</sup> Lei de 24 de dezembro de 1734.

<sup>160</sup> Ordenação de 9 de abril de 1809.

<sup>161</sup> Lei de 7 de novembro de 1831, explicada pelo aviso de 20 de maio de 1836.

<sup>162</sup> Francisco Gê Acaiaba de Montezuma, fundador do IAB.

<sup>163</sup> Jornal do Comércio, 14/08/1865, Continuação do anterior. [http://memoria.bn.br/DocReader/364568\\_05/9002](http://memoria.bn.br/DocReader/364568_05/9002).

<sup>164</sup> *Jornal do Comércio*, 05/06/1865 “O Visconde de Jequitinhonha em resposta ao ilmº sr. Agrícola, [http://memoria.bn.br/DocReader/364568\\_05/8825](http://memoria.bn.br/DocReader/364568_05/8825); com continuação.

<sup>165</sup> Dissertando sobre a abolição nas colônias inglesas: “pode-se com efeito considerar a emancipação como uma desapropriação por causa de humanidade. Ora, toda desapropriação não é mais que uma troca forçada de dois valores iguais”. Diário de Pernambuco, 07/02/1854, Desapropriação de escravos: [http://memoria.bn.br/DocReader/029033\\_03/4882](http://memoria.bn.br/DocReader/029033_03/4882)

<sup>166</sup> É o caso do texto de Agrícola (1866). Ele propõe que a extinção da escravidão deveria ser progressiva e ocorrer mediante uma variedade de medidas: proibição de escravos em áreas urbanas, impedimento das corporações de mão-morta de possuírem cativos, restrições à transmissão deles, dentre outras. A culminância do processo se daria pela desapropriação automática ao fim de 50 anos. O fim da escravidão é definido como “o triunfo desse inviolável preceito da lei natural”: a linguagem do direito natural também está presente aqui.

<sup>167</sup> “Constituindo o homem em propriedade de outro, sujeito ao domínio deste, foi, por uma ficção do legislador civil, equiparado às coisas” (PERDIGÃO MALHEIRO, 1866b, p. 134).

escravidão] ilegitimidade é implicitamente reconhecida (AGRÍCOLA, 1866, p. 133)<sup>168</sup>.

Alguns levam essas observações muito longe, no entanto. Houve quem considerasse que a contrariedade ao direito natural significava que não era necessário indenizar os donos dos cativos, quando ocorressem as manumissões<sup>169</sup>. Isso obrigou diversos membros da classe dos proprietários a se dirigir a imprensa para defender a indispensabilidade das indenizações<sup>170</sup>. O próprio Perdígão Malheiro não chegava a tanto, e prezava o tempo todo pela preservação da propriedade<sup>171</sup>. Afinal, ainda que a propriedade de um homem sobre outro fosse filosoficamente injusta, ela fora legalmente sancionada – o Estado que a instaurara não poderia agora agir como se a culpa fosse apenas dos particulares<sup>172</sup>.

### **3.2 Uma emancipação gradual: propriedade e desapropriação na lei do ventre livre (1871)**

Foi nesse estado que o debate chegou ao princípio dos anos 1870, a partir de quando se começaram a discutir as propostas de libertação do Ventre. Esta investida contra o cativo era considerada um golpe mortal no “câncer social” que havia se instalado no Brasil: com a aprovação da proposta, ninguém mais nasceria escravo no Brasil. Além disso, uma série de outras medidas foram instauradas, como a instalação de um fundo de emancipação, a autorização legal para que os cativos formassem seus pecúlios, o estabelecimento da matrícula obrigatória dos escravos etc. Essa proposta não emergiu espontânea de corações filantropos; antes, foi produto de uma mudança nas sensibilidades políticas da classe dirigente brasileira.

---

<sup>168</sup> Outro exemplo em: “Parece que não se poderia no nosso século pôr mais em dúvida que o homem não tem o direito de reduzir a seu domínio um outro homem' que semelhante facto não passa de abuso do mais forte; que elle é reprovado pelo Direito natural, e das Gentes moderno, pela Religião e philosophia, pelas leis da nações mais civilizadas, pela doutrina da Igreja Christã” (PERDIGÃO MALHEIRO, 1866b, p. 129)

<sup>169</sup> “Não cremos que o escravo seja uma propriedade, e votaríamos pela não indenização aos senhores”. Correio paulistano, 22/07/1869, “Um novo ensaio de imigração estrangeira”: [http://memoria.bn.br/DocReader/090972\\_02/5848?pesq=desapropriação%20escravo](http://memoria.bn.br/DocReader/090972_02/5848?pesq=desapropriação%20escravo). Esse mesmo autor indica que o instituto da desapropriação não lhe parecia cabível para discutir a questão. “quanto à desapropriação, se o escravo é uma propriedade, a lei seria um atentado contra a propriedade, porque disporia do alheio contra a vontade de seu dono, e não por utilidade pública, mas em dano público” – parece que a desapropriação aqui está empregada fora do sentido jurídico.

<sup>170</sup> Jornal do Comércio, 07/10/1870, “Emancipação da escravatura”: [http://memoria.bn.br/DocReader/364568\\_06/1418](http://memoria.bn.br/DocReader/364568_06/1418).

<sup>171</sup> Sobre as dificuldades por ele enfrentadas nas tentativas intelectuais e políticas de conciliar a libertação gradual com a proteção da liberdade, ver o terceiro capítulo da tese de Eduardo Spiller Pena (1998).

<sup>172</sup> É o que pensa, por exemplo, Brandão Júnior (1866): ele afirma que a escravidão foi sancionada pela lei e, por isso, é legítima, ainda que seja “uma instituição injusta” segundo “as ideias do século” (p. 135). Sua proposta abrangia a proibição da venda do escravo e a imposição ao senhor da obrigação de reservar parte do rendimento do cativo de tal forma a que ele acumulasse o valor necessário para comprar a própria liberdade.

Alfredo Bosi (1988) sintetiza a disputa como uma divisão entre duas formas de se compreender o liberalismo; duas maneiras de se encarar a relação entre escravidão e liberdade. A primeira, concebida até antes da independência e dominante até meados dos anos 1860, encapsulava o conceito em uma redoma unicamente econômica: livre era quem podia comerciar sem ser desviado pela mão forte do governo. É sob essa perspectiva que se pode dizer liberal um regime que chancelava a propriedade do homem pelo homem. O capitalista deveria poder vender incontestemente todos os seus bens – fossem eles terras, fossem escravos. O divisor de águas desse debate pode ser encontrado em meados dos anos 1860. A consciência política da época começa a se voltar para um conceito de liberdade *política*: a ampliação da participação eleitoral e a emancipação do elemento servil entram na ordem do dia. É dessa época o fortalecimento do movimento abolicionista. As preocupações com a substituição do trabalho escravo pelo livre se aguçavam. A própria posição moral da escravidão era atacada. Mas o caminho não seria fácil até a chegada de 28 de setembro de 1871, quando a legislação emancipadora finalmente entrou em vigor<sup>173</sup>.

Ao longo desse ano, diversos debates sacudiram a Assembleia Geral brasileira: embora concordando com a ilegitimidade da escravidão e a necessidade do seu fim, os deputados e senadores discordavam quanto aos métodos que deveriam ser empregados para se atingir esse objetivo. O ano já começou com um importante impulso do imperador em pessoa: já a fala do trono estimula os deputados a “conciliar o respeito à propriedade existente com esse melhoramento social” (BRASIL, 1871a, p. 3). Mas alguns atores na imprensa criticavam a ansiedade do governo, que o levava a conduzir a questão atabalhoadamente, sem ouvir todos os lados e desprezando os interesses econômicos da lavoura<sup>174</sup>. A questão sobre a origem natural ou civil da propriedade escrava parecia pacífica também dentro do parlamento – afinal, em um século cuja linha de força ideológica era justamente a liberdade, nascido da revolução francesa e construído sobre os escombros da aristocracia e do privilégio, não parecia de bom-tom defender que o homem estava destinado para o cativo. Mas as consequências que deveriam ser extraídas desse axioma para guiar o processo de emancipação no Brasil eram menos claras, e os anais do parlamento mostram isso quando transcrevem as discussões a respeito da lei do ventre livre<sup>175</sup>. Mas, se o direito natural não apoiava os proprietários de

---

<sup>173</sup> Para uma análise cuidadosa do percurso legislativo da proposta e as tentativas anteriores de libertação do ventre, ver o trabalho de Ana Guerra Ribeiro de Oliveira (2016); para uma contextualização geral dos processos que levaram a essa iniciativa, ver o texto de Christiane Laidler (2011).

<sup>174</sup> Diário do Rio de Janeiro, 28/07/1871, O ministério e a propaganda abolicionista: [http://memoria.bn.br/DocReader/094170\\_02/27601](http://memoria.bn.br/DocReader/094170_02/27601)

<sup>175</sup> Teixeira Júnior afirmava que: “a comissão especial do anno passado não julgou necessario discutir a natureza do direito de propriedade que os senhores têm sobre os seus escravos, porque parecia então que todos estavamos

escravos, o interesse público e a chancela dada pelo Estado à propriedade do homem pelo homem legitimavam a busca de indenizações<sup>176</sup>.

Depois de enunciados os princípios, era chegada a hora de iniciar o laborioso processo de extração das consequências. Mas, nos momentos em que a política e, especialmente, o interesse econômico entram em jogo, a lógica não parece ser tão segura assim. Um caminho possível da conciliação é se falar no respeito à “propriedade atual”, mas liberando-se a “geração futura” (BRASILa, 1871, p. 116): manter os escravos com os grilhões, e, ao mesmo tempo, libertar os ventres, para que ninguém mais seja condenado a trabalhar gratuitamente para outrem. Os debates foram se tornando tensos, e Perdigão Malheiro, considerado campeão dos abolicionistas, parecia se colocar contra a proposta<sup>177</sup>. Na sessão de 15 a 21 de julho de 1871, o deputado Alencar Araripe leu o trecho do livro de Malheiro que afirmava a possibilidade de abolição sem indenização, e tirou a consequência de que “Já se vê, pois, que para os illustres deputados dissidentes não ha propriedade de escravos”; opinião essa que o autor do livro inquiriu de descabida (BRASIL, 1871a, p. 208). O respeito aos direitos reais e o compromisso com uma abolição gradual e sem sobressaltos eram importantes pontos de partida para o debate no parlamento. Fugir deles poderia render o descrédito ante os pares – e a terrível perspectiva de um acerto de contas com os votantes no próximo ciclo eleitoral.

Mas muitos deputados consideravam que os representantes dos escravistas exageravam sobremaneira ao defender em seus arroubos retóricos a sacralidade da propriedade. Alencar Araripe ridicularizou esse preciosismo: “chegando o falso zelo do direito de propriedade a declarar que a comissão estabelecia os princípios da communa de Pariz” (BRASIL, 1871a, p. 210). De fato, um texto publicado no Jornal do Comércio, além de qualificar a ideia de libertar o ventre como equivalente a “desapropriar a força” os proprietários dos cativos, ainda afirmava: “Quanto às novas teorias do governo sobre o direito de propriedade, parecem ter sido bebidas

---

acordes em considerar esse direito como um facto legal, que conquanto não se funde nos principios absolutos da lei natural, é todavia estabelecido pela lei civil, e como tal eleve ser respeitado; mas as contestações que se tem suscitado pela imprensa deviam ter a consequencia necessaria de obrigar a illustrada commissão a entrar em uma analyse de principios, aliás inconcussos, para chegará conclusão ele que o projecto não offende a propriedade desde que se procurar a origem do direito” (BRASIL, 1871a, p. 115).

<sup>176</sup> O Visconde do Rio Branco coloca: “Sim, reconheçamo-lo bem alto: têm eles (os proprietários de escravos) interesses reais, extensos, respeitáveis; se da natureza os não receberam como direito, conferiu-lhos a sociedade, que faltaria a outro dever sagrado se os esbulhasse do que a lei considerou, bem ou mal, propriedade circunscrita, mas propriedade. Os foros do proprietário de escravos estribam-se, pois, não em direito natural, mas em razão política de ordem pública” (BRASIL, 1871a, p. 104).

<sup>177</sup> Essa verdadeira contradição pode ser explicada em grande parte por Perdigão Malheiro ter sido eleito por distritos profundamente baseados no trabalho escravos, e com apoio dos grandes proprietários. Mas uma análise mais profunda dos seus trabalhos anteriores também revela que ele nunca deixou de prezar pelo respeito à propriedade no processo de emancipação. Para mais detalhes desse comportamento que causa certa estranheza, ver o terceiro capítulo da tese de Eduardo Spiller Pena (1998).

na fonte do *comunismo* parisiense... A diferença é que no Brasil essas estranhas doutrinas descem do alto do trono e dos conselhos do governo, em vez de serem decretadas na praça pública”<sup>178</sup>. Para Alencar Araripe, menos inclinado a essas comparações apocalípticas, a propriedade escrava era limitada<sup>179</sup>, e, considerada como tal, não precisava ser elevada a um patamar intangível. Como Menezes Prado chegou a afirmar durante esses debates, o domínio sobre os escravos era absolutamente ilegítimo, muito embora estivesse sob a proteção da lei<sup>180</sup>. Mais que isso: mesmo a propriedade sobre as coisas inanimadas não era absoluta. Em sua visão, a garantia contida no art. 179, § 22 da plenitude da propriedade não significava uma absoluta intangibilidade daquele direito; queria dizer apenas que ele não poderia ser completamente destruído – restrições de maior ou menor grau, portanto, estavam plenamente autorizadas, especialmente “aquelas modificações que exigir o bem do paiz” (BRASIL, 1871a, p. 278). Ele cita, para provar seu ponto, que mesmo a “propriedade legítima” está sujeita a uma série de restrições; por exemplo, impostos e a instituição de herdeiros necessários. Mas, no mesmo discurso, o mesmo Menezes Prado se coloca contra a libertação dos maiores de 60 anos, e com fundamento no próprio art. 179, § 22 da constituição: o domínio pode ser restringido, mas não aniquilada sem a devida indenização.

Entretanto, para resolver o problema dos que ainda não tinham nascido, não havia grandes dificuldades: a propriedade incidia apenas sobre os bens existentes no presente, mas não dizia respeito ao futuro – ou, no caso, àqueles que ainda não tinham nascido. Ou, como sintetizou Araújo Lima:

o direito natural, o direito por excelência, o direito imutavel e eterno, o direito, ele que todos os direitos não são senão applicação e desenvolvimento, não conhece senão homens. A lei associou ao ventre a escravidão; a lei desfaz o que a lei faz. A lei respeita a propriedade, embora imperfeita, que autorizou, porque não pode iludir aquelles que confiaram em sua fé. Assim, a propriedade existente e completa, não é retirada pelo poder de quem quer que seja, sem indemnização; mas o nascituro, pura esperança, está debaixo da ação ampla da lei, nesta ordem de factos, como em qualquer outra. Desta forma, a proposta do governo, proclamando o ventre livre, respira o santo amor da liberdade, como respira o santo amor do direito, consagrando a indemnização da propriedade escrava (BRASIL, 1871a, pp. 230-231).

---

<sup>178</sup> Jornal do Commercio, 31/06/1871, “Elemento Servil IV”, [http://memoria.bn.br/DocReader/364568\\_06/2735](http://memoria.bn.br/DocReader/364568_06/2735).

<sup>179</sup> “A propriedade é o direito de usar da cousa em sua substancia, jus utendi et abutendi: a propriedade encerra o domínio absoluto e ilimitado. Ora, se em relação ao escravo não há esse direito ele usar e abusar, não esse domínio illimitado, é consequencia que a propriedade sobre ele não é completa e perfeita como a propriedade sobre os demais objetos (...) A propriedade sobre o escravo é uma verdadeira usufruição elos seus serviços; só destes podemos usar e abusar, ficando salva a pessoa” (BRASIL, 1871a, p. 210).

<sup>180</sup> “Mas suscita-se a seguinte dificuldade: poderão ser os senhores legitimamente privados dos filhos de suas escravas? Entendo que sim. Sendo a propriedade escrava meramente civil, não tem o proprietário aos seus fructos direitos inteiramente identicos àquelles que tem aos da propriedade natural e legitima” (BRASIL, 1871a, p. 277).

A desapropriação foi diretamente citada nos debates pouquíssimas vezes. Alencar Araripe, que votou a favor da libertação do ventre, foi um dos poucos a se lembrar do instituto<sup>181</sup>. Fora ele, foram só dois os deputados que trataram com mais pormenor dessa técnica regulada pelo direito administrativo: Benjamin Pereira, que defendeu a sua aplicabilidade, e Araújo Lima, que procurou afastá-lo ao considerar que o art. 179, § 22 da constituição (o que protegia a propriedade e instituía a desapropriação) não se aplicava aos escravos.

O deputado Benjamin Pereira tratou do assunto nas sessões de 26 e 27 de julho de 1871. Para ele, esse instituto se estende sim aos bens móveis, no número dos quais se inclui a propriedade dos escravos. Entretanto, a legislação de desapropriação existente no Brasil só trata da propriedade imóvel, por ser a “mais nobre” de todas. Dado o caráter excepcional de o Estado estar se apropriando de um bem semovente, era legítima a pretensão governamental, contida no projeto, de a indenização só ser paga posteriormente, mediante a prestação de serviços dos filhos dos antigos cativos até os 21 anos de idade:

A lei ordinária que regula esta matéria entre nós, refere-se claramente á propriedade imóvel. E nem a sua letra nem o seu espírito abrangem a propriedade móvel ou semovente. Todas as garantias de verificação da utilidade pública e prévia indemnização que oferece seu processo são para os bens de raiz. Isto, porém, não quer dizer que o Estado não tem o direito ele desapropriar à propriedade móvel ou semovente, ou que tem o direito de espolia-la. Pelo direito francez, o Estado requisita os bens móveis e semoventes, quando deles precisa, e posteriormente indemniza ao proprietário. Consagrando a nossa constituição o direito de desapropriação, e não tratando a lei ordinária que regula o seu processo ela propriedade móvel e semovente, é evidente, é claro que o Estado pode desapropriar os bens moveis e semoventes, sem preceder o respectivo processo; devendo, porém, indemnizar devidamente ao proprietário (BRASIL, 1871a, p. 287).

Araújo Lima, por sua vez, trata da questão na sessão de 26 de agosto. Mas sua abordagem é outra: ele procura afastar a aplicabilidade da disposição constitucional que protegia a propriedade aos casos que envolvessem os escravos – e, com isso, também descartava a possibilidade da sua desapropriação. Seu argumento parte da observação de que a constituição não fala em escravos; como a constituição “é a consagração dos direitos fundamentais de um povo” (BRASIL, 1871b, p. 236), ela não poderia jamais falar nos cativos, já que “O escravo é a negação de todo o direito; menciona-lo seria nodoar a grande obra da liberdade” (BRASIL, 1871b, p. 237). Daí que “a escravidão, como materia especialíssima, requereria legislação tambem especial”. Ademais, se a constituição incluísse os cativos na parte em que fala do direito

---

<sup>181</sup> “Ora, resolver a questão da escravatura não é senão resolver uma questão de desapropriação, que não é questão constitucional, que é questão toda civil; e assim evidente é que temos os necessários poderes para resolve-la” (BRASIL, 1871a, p. 215).

à propriedade, também deveria se estender a eles no momento em que estabelece a igualdade de todos perante a lei – o que resultaria em flagrante absurdo.

Isso não é tudo. Ainda que a lei maior protegesse a nefanda forma de propriedade, ela não autorizaria a sua desapropriação. Afinal, esse procedimento não se enquadrava em qualquer das definições de necessidade ou de utilidade pública rigorosamente definidas. Não diz respeito à segurança do Estado, e muito menos à construção de pontes, à fundação de casas de instrução ou de hospitais. Assim como não seria possível desapropriar uma fazenda para torná-la mais produtiva, ou dar qualquer finalidade que aprovesse ao governo fora das hipóteses legais, também um cativo não poderia ser subtraído ao domínio senhorial por simples questão de humanidade. A constituição, simultaneamente estatuiu a desapropriação e protegendo a propriedade, não se lembra em momento algum d’ “o escravo, propriedade extraordinária, obra exclusiva do direito civil, [que] fica sob o domínio do mesmo direito civil” (BRASIL, 1871b, p. 240). Apesar disso, ele não exclui a possibilidade de indenização: “o Estado, diz o Duque de Broglie, não está obrigado necessariamente a indenizar, mas sendo a escravidão um erro *commum* dos particulares, como do Estado, é de equidade conceder alguma indenização” (BRASIL, 1871b, p. 241) – mais uma vez, a ideia de que, muito embora não seja juridicamente necessária, a indenização é de equidade.

Defender a aplicabilidade da desapropriação era se postar ao lado dos senhores, em sua intransigente defesa da necessidade de indenização. É o que fez, por exemplo, Fernandes da Cunha, ao mencionar de passagem o instituto da desapropriação. Para ele, era preciso se abster do rigor da lógica e do peso dos princípios para deixar que o coração se enchesse de amor e se curvasse ao sentimento cristão<sup>182</sup>: só assim o problema poderia ser resolvido de forma adequada. Entretanto, não era possível tratar da questão sem as indenizações<sup>183</sup> – a falta delas seria um golpe desmedido aos interesses da lavoura e, por extensão, de todo o Brasil. A solução passaria então, por uma “desapropriação por causa humanitária”<sup>184</sup>: solução que consolidava em uma única frase a atenção aos senhores e a pretensa salvação dos escravos – ainda que às expensas dos combalidos cofres públicos.

---

<sup>182</sup> “esta questão carece tanto do socorro do espírito, quanto da vontade elo coração; e ainda mais, ele vontade e crença, do que de sciencia e logica. Não é simplesmente pelos princípios abstractos ela sciencia, que o estadista e o legislador hão ele resolvel-a. É preciso inspirarem-se na santa lei elo christianismo, sem a qual e fóra da qual nada se póde fazer com exito; na bondade do coração e no amor da humanidade para, fazendo excepção aqui e alli aos princípios rigorosos elo direito, provocar a expansão e o auxilio elos sentimentos generosos e christãos da na tu reza humana” (BRASIL, 1872b, p. 561).

<sup>183</sup> “Sem indemnização, Sr. presidente, seria ajuntar á violencia a iniquidade”. (BRASIL, 1872b, p. 582).

<sup>184</sup> “[Os senhores] não teriam razão que oppór ao legislador brasileiro, porque o direito de desapropriar por utilidade publica ou por humanidade é incontestavel, está consagrado na constituição elo Imperio”. Entretanto, a abolição imediata, mesmo que com indenização, seria uma media imprudente, porque desestabilizaria a organização da lavoura ao desorganizar a estrutura do trabalho de um só golpe (BRASIL, 1872b, p. 563).

No final das contas, atendendo aos anseios da opinião pública, a lei passou. Mas a imprensa não deixou de discuti-la em pormenor.

Alguns detalhes, por exemplo, foram tratados por Teixeira de Freitas. Ele afirma, por exemplo, que a lei do ventre livre só poderia ter feito nascer fora do cativo as crianças ainda por conceber no momento da sua promulgação; as que ainda estivessem em gestação deveriam ser consideradas libertadas. O fundamento é a combinação entre o art. 179, § 3º da constituição, que proíbe a retroatividade das leis, e o princípio de que o nascituro já tem personalidade. Daí que a Assembleia Geral tenha violado a propriedade, e que, portanto, devesse ter seguido à desapropriação, em conformidade com o art. 179, § 22 da mesma constituição (TEIXEIRA DE FREITAS, 1876b). Em outra obra, o famoso jurista defendia que o art. 4º, § 2º da Lei do Ventre Livre, que dava direito à alforria quando o escravo obtinha o seu próprio valor por meio do pecúlio, devia ser contado como caso de desapropriação. Isto porque forçava o senhor a conceder uma liberdade com a qual poderia não concordar – era uma aniquilação da propriedade, ainda que mediante pagamento realizado pelo escravo, e não pelo Estado. A libertação do ventre, entretanto, não é desapropriação, porque “o futuro não propriedade de ninguém, é só propriedade da lei” (TEIXEIRA DE FREITAS, 1876a, comentário ao art. 63).

O debate nem sempre envolvia a propriedade, como mostra um texto de Cristiano Ottoni, em que ele discute as possíveis mazelas decorrentes da aprovação da lei. A argumentação dele contra a libertação do ventre busca comprovar que a situação em que os recém-libertos serão deixados estava parcamente planejada e geraria mais males que bens. Os senhores não teriam incentivos para cuidar dos nascidos livres, que, tratados como cativos até os 21 anos, sairiam embrutecidos. Em um aparente arroubo de retórica, destinado a mostrar seu compromisso com a abolição da escravidão, ele declara: “Eu não dou peso ao direito de propriedade sobre os que hão de nascer; liberte-os todos o Governo, sem indemnização, se pode e quer fundar em cada municipio um hospicio de maternidade para pensar-lhes a infancia, e estabelecimnetos propios para educal-os” (OTONI, 1871, p. 74). Ao jogar os recém-libertos às traças, o governo os condenaria à miséria; de que adiantaria uma libertação como essa? O simples fato de ser essa a pergunta que ele – como muitos – se colocava mostrava como a questão da propriedade começava a se distanciar; e que dirá a da desapropriação.

Esses eram apenas sinais de um deslocamento do debate. O problema da propriedade continuaria a assolar a arena pública nos anos seguintes, pavimentando de ressentimento o tortuoso caminho até a lei dos sexagenários.

A imprensa continuava a publicar textos defendendo a necessidade de indenização dos proprietários<sup>185</sup>. Um folheto anônimo publicado por um lavrador bahiano ainda em 1871 carrega as tintas da crítica ao pintar um quadro aterrador da trilha na qual o Brasil entrava – e de que, felizmente, não mais iria sair. O autor critica o projeto de emancipação do governo: ele seria uma violação do direito de propriedade e uma forma de devassar a intimidade das famílias. O lavrador anônimo enfatiza seu compromisso com a emancipação, mas quer que ela se faça de maneira ordenada, e respeitando a propriedade. Sua descrição do que acontecia era marcada pelo temor e pela contradição moral de quem se via premido entre um modelo econômico atrasado e uma religião que constantemente fustigava essas mesmas práticas nefandas:

O escravo é uma propriedade adquirida à sombra da lei, por ela garantida com todas as vantagens inerentes a esse direito (...). Sei com Lamartine - que perante Deus esta propriedade é urna profanação, uma blasfêmia, um ultrage a creatura. Mas perante a justiça esta propriedade é tão inviolável, sem compensação, quanto a propriedade de vosso campo (UM LAVRADOR ANÔNIMO, 1871, p. 10).

### **3.3 A propriedade ilegítima não merece mais indenização: a lei dos sexagenários (1885)**

Os anos que levaram a 1885 só aprofundavam os abismos entre as duas posições. Dois anos antes da libertação dos sexagenários, a Confederação Abolicionista (1883) publicou um texto chamado justamente *abolição imediata e sem indenização*, em que desancava impiedosamente a propriedade do homem sobre o homem. O autor defende que a propriedade de escravos é imoral e, por isso, não merece indenização, da mesma forma que, por exemplo, ocorre na exploração de jogos ilegais. A imprensa também foi à carga. Um texto publicado no famoso *Jornal do Comércio* em 1885<sup>186</sup> se colocava do mesmo lado dos inimigos da reparação. O autor cita Jehring para demonstrar que a propriedade escrava não é pertencente à natureza, mas que todos os povos esclarecidos, mais cedo ou mais tarde, acabam por extingui-la. A consequência o autor tira de uma citação do Duque de Broglie: que não há necessidade de indenização, “pois, nesse caso, não se trata de desapropriação por utilidade pública, sim somente de voltar ao direito comum: trata-se de abolir um privilégio, que nada justifica mais”. Também lembra que um certo São Vicente, ao chamar a propriedade escrava de “obra

---

<sup>185</sup> *Jornal do Comércio*, 04/07/1871, “Elemento Servil”: [http://memoria.bn.br/DocReader/364568\\_06/2810](http://memoria.bn.br/DocReader/364568_06/2810). O autor propôs que a escravidão deveria ser extinta automaticamente no fim do século, com indenização aos proprietários de escravos com menos de 50 anos.

<sup>186</sup> *Jornal do Comércio*, 11/03/1885, A Indenização.

puramente do legislador’, a equiparava à antiga propriedade dos ofícios da fazenda e justiça, aos morgados, aos privilégios e monopólios de outrora, extintos sem compensação alguma”.

Outros articulistas mencionavam a possibilidade de desapropriação dos escravos, com alguma repercussão<sup>187</sup>. Havia propostas de taxação para ampliar o fundo de emancipação, mas elas não eram unânimes. Afonso de Albuquerque Mello, por exemplo, publicou um texto em 1883<sup>188</sup> combatendo uma proposta de taxa no estado do Ceará que seria imposta sobre os senhores de escravos para financiar a libertação dos escravos. Melo criticava que se impusesse esse ônus exclusivamente sobre os senhores de escravos. Isso porque, em sua visão, toda a sociedade brasileira se beneficiava da instituição da escravidão: embora detestável e contrária ao espírito humano, ela beneficiava todos os brasileiros promovendo o desenvolvimento econômico. A abolição, portanto, deveria se dar por meio da desapropriação, respeitando os justos direitos dos donos dos cativos; afinal, na visão de Albuquerque Mello, não pode haver liberdade sem ordem, e essa só floresce no seio do direito.

Em poucas palavras, com o alastramento do abolicionismo, os ataques à propriedade se intensificaram. Os escravocratas, cada vez mais acuados, tiveram que se adaptar, resignando-se à aceitação do fim iminente da escravidão. Ninguém mais nascia escravo; os cativos podiam acumular recursos para comprar a própria alforria; a opinião pública estava cada vez mais do lado do elemento servil. A lei de 1871 era um prelúdio do que ocorreria nas décadas seguintes; como colocou Ana Guerra Ribeiro de Oliveira (2016, p. 107), “embora moderada, houve muito antagonismo à sua aprovação, pois temia-se que, com ela, viria a completa deslegitimação da escravidão, como acabou ocorrendo, nos anos seguintes”. Foi nesse estado que o debate chegou aos meados dos anos 1880.

Ciente do que estava acontecendo, o governo enviou ao Conselho de Estado em meados de 1884 um pedido de parecer relativo a uma série de propostas que, no futuro, se tornariam a lei dos sexagenários. As questões deveriam ser respondidas em uma grande reunião conjunta das seções da Fazenda, da Justiça e do Império. Os próceres da política e do direito nacionais, no dia 25 de junho de 1884, bateram-se a respeito da conveniência de se proibir a venda de escravos, e o âmbito territorial em que esse comércio poderia se dar; medidas para o aumento

---

<sup>187</sup> *O Abolicionista: órgão da sociedade brasileira contra a escravidão*, 01/09/1881, Mercado de escravos: <http://memoria.bn.br/DocReader/230812/93>. O articulista propõe como medida para o fim da escravidão que seja feita a avaliação de todos os escravos da corte e que sejam formadas sociedades para que se dê ao senhor o valor do cativo, libertando-o. Ele não especifica se seria necessário fazer uma lei por isso, mas, de toda forma, qualifica essa proposta como “desapropriação do escravo”. De fato, o procedimento descrito é semelhante: avaliação seguida de indenização, que, por sua vez, é prévia à transferência da propriedade. Só não se fala em autorização do Estado.

<sup>188</sup> Diário de Pernambuco, 21/01/1883, O abolicionismo no Ceará: [http://memoria.bn.br/DocReader/029033\\_06/7340](http://memoria.bn.br/DocReader/029033_06/7340).

do fundo de emancipação; mecanismos e critérios para a avaliação do preço dos escravos; meios de se estimular o trabalho dos libertos; e, finalmente, a conveniência de se libertar os escravos maiores de 60 anos. A importância das discussões foi tal que elas acabaram publicadas primeiro na imprensa<sup>189</sup> e, depois, como um livro avulso (CONSELHO DE ESTADO, 1884). Vejamos o rumo desses debates.

O Visconde de Paranaguá, no voto que apresentou às seções reunidas, afirma que a propriedade servil “não deve jamais ser confundida com outra qualquer, no que toca a sua legitimidade, a sua natureza e a seus efeitos”. É, em sua visão, uma propriedade *sui generis*, que, em suas próprias palavras, não comporta a faculdade de usar e abusar:

Aquela propriedade pode, pois, receber restrições, que seriam mal cabidas a respeito de quaisquer objetos (...), e foi por isso que, na decretação da lei de 28 de setembro, nos apartamos da regra - *partus sequitur ventrem*. Por conseguinte, podemos ir imobilizando-a, restringindo-a, circunscrevendo-a quanto possível; assim o direito de propriedade não se tira a seu dono, não há que indenizar como se faz, em geral com a libertação pelo fundo de emancipação (CONSELHO DE ESTADO, 1884, p. 11).

E, entre essas modalidades especiais de circunscrição da propriedade, ele cita a proibição do tráfico interprovincial, as restrições à herança e a libertação por idade. O Visconde também cita a possibilidade de reclamações ante as cogitações de uma lei obrigando à libertação sem indenização dos escravos com mais de 60 anos – um desvio ao plano da lei do ventre livre, de 1871, que estabelecia justamente as reparações pela perda dos valiosos cativos. Mas Paranaguá novamente recorre à ideia de que a propriedade de escravos é especial para explicar o porquê de a lei poder restringi-la a esse ponto. Ademais, “o facto que só pela lei constitui direito, pela lei pode ser modificado, alterado conforme os princípios da eterna justiça e altas conveniências da política”. Curioso que a constituição sequer seja mencionada nesse ponto. Provavelmente, o que estava nas entrelinhas era que o caráter especial da propriedade escrava afastava a possibilidade de aplicação do art. 179, § 22 ao caso. Isso para não mencionar a inexistência do controle judicial de constitucionalidade das leis, o que impossibilitaria a invalidação de uma tal lei.

O conselheiro José Caetano de Andrade Pinto tem uma visão ligeiramente diferente do assunto. Na visão do Visconde do Paranaguá, a lei do ventre livre impediria que qualquer pessoa nascesse escrava, ao passo que a nova lei obrigaria que todos morressem livres, caso atingissem 60 anos, e as restrições ao comércio iriam minando a propriedade escrava: tudo somado, o simples decurso do tempo se encarregaria de extinguir a nefanda instituição. Já Andrade Pinto

---

<sup>189</sup> *Jornal do Comércio*, 09/07/1884, [http://memoria.bn.br/DocReader/364568\\_07/10744](http://memoria.bn.br/DocReader/364568_07/10744).

acredita que a única solução possível é a desapropriação de todos os escravos ainda existentes no país. Ele afirma que a lei de 1871 já tratou do problema com a “desapropriação mediante indenização” – o próprio uso do qualificativo “indenização” indica que talvez não se trate do sentido técnico jurídico do termo “desapropriação”, já que ele sempre comporta a prévia indenização. De toda forma, ele é contra a libertação automática dos escravos de mais de 60 anos, por ser atentatória da propriedade. E, como a lei do ventre livre havia reconhecido implicitamente a utilidade pública da desapropriação dos escravos, a desapropriação se apresentava como o caminho mais adequado. Não seria, entretanto, uma desapropriação tal como as outras, já que Andrade Pinto propunha que os ex-escravos deveriam reembolsar o Estado pelo preço da sua indenização.

Cansação de Sinimbu também é contra a emancipação sem indenização. Ele propõe um procedimento de avaliação com o terceiro árbitro escolhido pelo juiz e com definição de valores máximo e mínimo, de tal forma a evitar abusos: algo muito semelhante ao que se faz na desapropriação - mas ele não chega a mencionar essa similaridade. Afonso Celso de Assis Figueiredo propôs que se marcasse o preço máximo da indenização, mas que alguns poderiam afirmar que isso era atentado à propriedade. Sua resposta a essa eventual objeção era que, ao contrário das formas normais de propriedade, a dos escravos não era chancelada pelo direito natural: criada no mero interesse social, também seria possível que ela fosse restringida por leis humanas sem que se violasse a sacralidade da propriedade. Além disso, Assis Figueiredo entende que a libertação dos maiores de 60 tornará os menores dessa idade *statu liberi*, ou seja, livres em condição suspensiva. Mantêm a obrigação de servir, mas deixam de ser escravos; por isso, passam a adquirir bens em nome próprio, não podem mais ser submetidos a açoites, e uma série de outras mudanças que equivaleriam já a uma quase abolição.

Tanto Afonso Celso quanto José Bento da Cunha e Figueiredo (CONSELHO DE ESTADO, 1884, p. 66) se colocaram contrários à libertação dos sexagenários. Não só por vênia à propriedade, mas por consideração ao futuro desses cativos: são homens já idosos, quase sem condição de trabalhar e de sustentar a si mesmos. Ademais, a dispendiosa instalação de asilos importaria um fardo formidável ao Estado; era preciso deixar aos próprios senhores a responsabilidade de dar de comer e de vestir àqueles cujos préstimos haviam explorado por tantos anos. Não passou pela cabeça de Figueiredo que talvez os proprietários não fossem

propensos a demonstrar essa salutar forma de gratidão legalmente imposta. O Visconde do Bom Retiro depositava a mesma fé no “bom instinto do coração brasileiro”<sup>190</sup>.”

Entre as posições extremas dos que flagelavam a indenização como uma iníqua chancela de uma propriedade imoral e os que a clamavam como a justa defesa de uma propriedade legalmente chancelada, havia espaço para meios-termos. É a posição de J. J. Teixeira Júnior. Para ele, a discussão se esquivava do direito para se aquartelar em considerações políticas de conveniência. A libertação simultânea de muitos escravos, mesmo que mediante indenização, poderia gerar instabilidade, e, mais além, privar de garantias os muitos bancos que haviam concedido empréstimos mediante hipotecas sobre cativos. A seguir por esse caminho, a libertação deveria ser gradual, e não abrupta<sup>191</sup>. O Visconde de Muritiba também é contrário à libertação dos sexagenários sem indenização; seria uma violência à garantia constitucional devotada à propriedade. Ademais, ele intui com clarividência que essa medida seria o prelúdio de uma abolição geral sem indenização<sup>192</sup>.

Após o rigoroso escrutínio dos conselheiros de Estado as ideias do governo foram devidamente avaliadas e transformadas no projeto de lei que viria a libertar os maiores de 60 anos. Mas, como tudo nessa história, os caminhos não foram simples, e as apressadas ideias do governo foram arrastadas para a modorrenta lentidão do parlamento.

Entre a proposição (15 de julho de 1884) e a aprovação do projeto, correu quase um ano de incessantes disputas e batalhas políticas em que os lados aparecem eventualmente invertidos. Em análise do episódio, Joseli Mendonça (1999, pp. 29-36) mostra os inúmeros percalços até a aguardada transformação das propostas em lei. Inicialmente, o ministro Manuel Dantas sugeriu que se libertassem de imediato os cativos maiores de 60 anos; os proprietários, naturalmente, opuseram-se ferozmente a essa medida arrojada. Mesmo pertencendo ao partido liberal, que tinha maioria na Câmara, o ministro foi alvo de uma moção de desconfiança; o Imperador, instado a resolver a questão, decidiu-se pela dissolução da Câmara. Feitas as eleições ainda em

---

<sup>190</sup> “Nunca faltam aos escravos envelhecidos e inutilizados os recursos próprios da caridade cristã; não são expulsos de onde passaram a mocidade; seus senhores, em regra, têm para com elles a atenção devida aos serviços que prestaram. Protege-os o bom instinto do coração brasileiro” (CONSELHO DE ESTADO, 1884, p. 89).

<sup>191</sup> Assim que: a libertação simultanea dos escravos de 60 annos não seria conveniente, ainda mesmo sendo feita com indemnização e sem ella, é manifesto o embaraço que resultaria em relação ás dividas hypothecarias garantidas pelo valor dos escravos, além de muitas outras perturbações que necessariamente provocaria a realização de semelhante idéa. Si julgar-se conveniente adoptar essa providencia, penso que se deverá proceder gradualmente, mediante indemnização, e preferindo sempre os escravos mais velhos (CONSELHO DE ESTADO, 1884, p. 78).

<sup>192</sup> O acto legislativo desta ordem seria uma violencia à Constituição e ao mesmo passo a quebra da Lei de 28 de setembro em sua promessa de indemnizar o valor dos escravos existentes, por minimo que seja elle. Admitido O principio, amanhã teria de ser extensivo a toda a escravatura, operando-se assim o libertação instantanea. (CONSELHO DE ESTADO, 1884, P. 84).

1884, a situação de Dantas era periclitante, devido à grande quantidade de escravistas mesmo nas hostes do partido liberal, e uma nova moção de desconfiança levou à sua substituição por José Antônio Saraiva, também liberal. O novo gabinete, iniciado em 1885, não tardou em propor um projeto mais moderado, que previa a indenização pela libertação dos sexagenários com mais de 60 e menos de 65 anos de idade. A ideia acabou sendo aprovada pelos deputados, mas com altos custos. O capital político investido na disputa e a divisão do partido liberal tornaram a situação insustentável, e uma nova moção de desconfiança derrubou Saraiva e instalou o Barão de Cotegipe no poder. Conservador empedernido, ele teria que se ver com uma assembleia dominada pelos liberais e dividida pela questão do elemento servil. Enquanto o projeto tramitava no Senado, uma nova moção de desconfiança levou o Imperador a decidir pela dissolução da câmara e pela convocação de novas eleições. Ainda em 1885, a lei foi votada e aprovada, ainda que sob bastante protesto no Senado.

Os pontos mais polêmicos envolviam a libertação dos sexagenários, que poderia ser feita com ou sem indenização, e a tabela de valores dos escravos, que iria decrescendo com o passar do tempo até zerar depois de 13 anos. Em suma, era a garantia da propriedade que estava em questão. Vejamos como essa questão teoria se delineava, e as possíveis consequências para as ideias de desapropriação.

Em 25 de maio de 1885, há uma discussão sobre a natureza da propriedade escrava: Eufrásio Correia afirma que são amplamente reconhecidas sua legitimidade e legalidade, ao passo que apertes o contestam na parte que diz respeito à legitimidade. Eufrásio Correia argumenta a incoerência de se defender a indenização para alguns escravos, mas não para outros – o projeto do governo determinava que os maiores de 65 anos seriam libertados de imediato, ao passo que os que tivessem entre 60 e 65 anos deveriam trabalhar por três a título de indenização pela sua saída do cativeiro. Se a escravidão é reconhecida pela lei como direito, a sua extinção deveria importar indenização em todas as circunstâncias (CD, 1885, 1x, 120).

Prudente de Moraes defende a libertação dos sexagenários por duas razões: primeiro sob o fundamento de que neles se incluíam os importados ilegalmente após a lei de 1831; segundo, porque a ideia da existência da propriedade do homem sobre o homem é contrária ao direito natural (CD, 1885, 1x, 252).

A essa altura, os proprietários de escravos já se encontram na defensiva. Argumentam que não foram responsáveis pela criação da escravidão, e que esse “erro do passado” deve ser suprimido de forma ordenada, com respeito à propriedade. Respeito esse que os abolicionistas mais exaltados não demonstravam (CD, 1885, 1x, 134). Os grandes latifundiários já se viam acuados, e precisavam acusar os abolicionistas de não conhecerem a realidade do país em

propor medidas de gabinete, ao passo que o direito demandava o efetivo conhecimento da realidade nacional, ainda mais em tema tão grave<sup>193</sup>. De fato, Joseli Mendonça (1999, pp. 159-168) mostra como, por trás da defesa da indenização, estava uma intenção dos deputados de garantir a legitimidade do domínio sobre os escravos. Era uma tentativa temporã de se manter a posição deles – fragilizada desde 1871 – ainda que sem defender a manutenção indefinida da escravidão.

Em sua busca de atacar as supostamente abstratas e irreais ideias abolicionistas, Valadares se lança contra a doutrina difundida pela imprensa de que a propriedade escrava é *sui generis*. “Para combater meus adversários, que assim se exprimem, bastar-me-ia perguntar-lhes se o interesse público exige a violação da propriedade e a desorganização do trabalho agrícola?”. Para ele, a propriedade servil já existia antes do legislador, derivada das necessidades reais da comunidade; o parlamento apenas deu a elas forma jurídica (CD, 1885, 1x, 137). “E eu não conheço e ninguém é capaz de apontar o ato legislativo que criou a escravidão neste país ou em qualquer outro. É um fato que perde-se na noite dos tempos, não foi criado por lei alguma” (CD, 1885, 1x, 138).

Vencido o problema da libertação dos sexagenários, as discussões se voltaram para o outro ponto fulcral do projeto: a tabela com os preços dos escravos<sup>194</sup>. Estabelecia-se a obrigatoriedade de que os senhores libertassem seus escravos mediante a entrega de um determinado valor, que variava segundo a idade do cativo. A cada ano, o preço diminuiria, de tal forma que, após treze anos, os escravos seriam considerados sem qualquer valor. Para alguns, um ataque inominável à propriedade; para outros, o tão esperado prelúdio da abolição.

Rodrigues Alves se postou do lado dos defensores de que o novo projeto reconhecia sim a legitimidade da propriedade. Isto porque ele apenas marcava um ritmo de diminuição do valor da propriedade sobre os cativos. Para alguns deputados, isso era o mesmo que negar a propriedade<sup>195</sup>; Rodrigues Alves, contudo, pensava diferente. Muito embora o resultado prático fosse o mesmo nas duas situações – ao final de um determinado número de anos, o cativo seria considerado sem valor e poderia ser libertado por qualquer um -, na visão do futuro presidente da república, havia uma diferença cardeal: no sistema do projeto, a propriedade seguia sendo reconhecida. Em termos de princípios, eram outras as vigas mestras que o sustentavam (CD,

---

<sup>193</sup> O Deputado Valadares afirma: “o direito é o direito, é um fenômeno social, é o resultado da elaboração histórica, produto do espaço e do tempo, das circunstâncias de cada povo. O Direito, sabe o honrado presidente do conselho, não se improvisa no gabinete, não é, não pode ser o resultado ou o produto das cogitações dos filósofos” (CD, 1885, 1x, 133).

<sup>194</sup> O tema é analisado em pormenor no capítulo 3 do livro de Joseli Mendonça (1999).

<sup>195</sup> Por exemplo, Bernardo Mendonça Sobrinho (CD, 1885, 2, 67).

1885, 1x, 427). O deputado Antônio Prado, por sua vez, defende a tabela por dois outros motivos: primeiro, porque o direito de propriedade está “sujeito às limitações que o legislador pode estabelecer como uma necessidade social”; segundo, porque essa depreciação pode ser considerada como um imposto (CD, 1885, 2, 88).

Quase não se usa o termo desapropriação nos debates da lei de 1885<sup>196</sup>. Os debatedores não desenvolvem o problema nem o relacionam com a estrutura legislativa existente a respeito da desapropriação.

Após renhidas discussões, o projeto foi transformado em lei e promulgado em 28 de setembro de 1885 – a mesma data em que a lei do ventre livre havia entrado em vigor. Como é de se esperar, a imprensa não tardaria com as suas críticas e com os seus comentários a respeito da correta ou incorreta degradação progressiva da proteção à propriedade.

Um texto publicado no *jornal do comércio* de 1885 retoma e atualiza as antigas referências ao caráter particular da propriedade de escravos<sup>197</sup>.

O articulista defende que não faz sentido a proposta de indenização da desapropriação por escravos mediante prestação de serviços por tempo certo. Isto porque a propriedade escrava comporta o direito do senhor aos serviços do escravo em perpetuidade, pelo que a concessão dessa prestação por um tempo delimitado é simplesmente subtração da propriedade alheia. Para aqueles que consideram a propriedade escrava da mesma maneira que as outras propriedades, a indenização pecuniária é a única possibilidade. O autor do texto, entretanto, tem outra visão: “a propriedade de homem não pode regular-se pelo regime da propriedade das coisas”. Isto porque “o adquirente da propriedade escrava não podia adquiri-la senão qual ela realmente é: propriedade precária, apenas tolerada, anômala, odiosa e contra a natureza”. Por isso, ela não é protegida da mesma forma que a propriedade geral: é “exposta a propriedade escrava ao livre alvedrio do legislador, que a pode alterar ou extinguir, quando e como lhe aprouver”.

O caminho para a abolição estava aberto. Por todos os lados vinham ataques, e a fortaleza duramente construída pelos escravocratas ruía em uma velocidade cada vez maior. Mesmo assim, ainda em 1888, havia aqueles que tentavam assegurar uma indenização que parecia cada vez mais remota. É a proposta, por exemplo, de um texto publicado no *Jornal do Comércio* em fevereiro daquele ano<sup>198</sup>. O autor argumenta que não se pode negar o direito de propriedade aos donos de escravos; primeiro, porque o Estado o reconhece ao cobrar impostos

---

<sup>196</sup> Uma das raras exceções está em CD, 1885, 4, 39.

<sup>197</sup> *Jornal do Comércio*, 28/03/1885, O que quer enfim o sr. João Alfredo? [http://memoria.bn.br/DocReader/364568\\_07/12560](http://memoria.bn.br/DocReader/364568_07/12560); republicado em: *O liberal do Pará*, 18/04/1885, O que quer enfim o sr. João Alfredo? <http://memoria.bn.br/DocReader/704555/16682>; republicado em:

<sup>198</sup> *Jornal do Comércio*, 23/02/1888, “Elemento Servil”: [http://memoria.bn.br/DocReader/364568\\_07/19769](http://memoria.bn.br/DocReader/364568_07/19769).

sobre os cativos; segundo, porque os senhores haviam assumidos compromissos e empréstimos contando com a legitimidade de sua propriedade. A solução que ele propõe é a desapropriação dos escravos. E o governo teria fundos para tanto: se foram gastos oitocentos mil contos na guerra do Paraguai, muito menos poderia ser empregado na desapropriação dos cativos. Havendo 700 mil escravos no país, a compra forçada deles ao preço de 400 mil réis cada oneraria os cofres públicos em menos de 300 mil contos.

### **3.4 O golpe de misericórdia: a lei áurea (1888)**

Em 7 de maio de 1888, a inexorável marcha da liberdade iniciou os seus últimos passos rumo ao ápice do projeto emancipacionista: o projeto que se transformaria na lei áurea foi protocolado no parlamento, e começaria a ser discutido. Era patente que a lei dos sexagenários representara um golpe de misericórdia nos últimos resquícios de legitimidade da escravidão; segundo o deputado Rodrigo Silva:

lei de 1885, que espancou a sombra que ainda cobria a legalidade à esta instituição [a escravidão], a lei de 1885, acabando com a legitimidade da instituição, levou-a para o terreno das transações; já não era dado discutir o direito sobre a propriedade escrava, mas somente o prazo em que o poder público deveria intervir para declara-la extinta (BRASIL, 1888, p. 30).

O deputado Andrade Figueira afirma que os proprietários paulistas se sentiam acuados perante a insubordinação dos escravos, combinada à inação da força pública. Assustados, preferiam “capitular perante a desordem” (BRASIL, 1888, p. 23) e conceder as alforrias. Para ele, a instituição social da escravidão vinha se dissolvendo por conta própria, e, por isso, não era necessário que o governo se intrometesse no assunto para acelerar a marcha natural das coisas. Alguns ainda pedem indenizações, mas tomando como referência os valores da tabela estabelecida em 1885 (BRASIL, 1888, p. 51). Já não há mais tentativas de resistências contra a abolição; apenas buscas por uma derradeira chance de indenização – que, ao final, não vem. Um exemplo dos defensores dessa postura é o Barão de Cotegipe. Ele fala do risco de que bancos que haviam concedido empréstimos mediante hipotecas de escravos fiquem sem garantias<sup>199</sup>. Também joga com o medo das classes dominantes representadas no parlamento:

---

<sup>199</sup> Barão de Cotegipe: “A propriedade sobre o escravo, como sobre os objetos inanimados, é uma criação do direito civil. A Constituição do Império, as leis civis, as leis eleitoraes, as leis de fazenda, os impostos, etc., tudo reconhece como propriedade e matéria tributavel o escravo, assim como a terra. Dessas relações sociaes, da incarnação, por assim dizer, da escravidão no seio da familia e no seio da sociedade resultaram relações multiplas e obrigações diversas. O proprietario que hypothecou a fazenda com escravos, porque a lei assim o permitia, delibera de seu motu-proprio alforriá-los, o quo pela nossa lei constitue um crime, e é por isso remunerado! Os

nenhuma propriedade estava a salvo uma vez que qualquer delas fosse profanada, e nada impedia que a própria terra fosse tomada de seus donos sem qualquer indenização<sup>200</sup>. Paulino de Souza, filho do Visconde do Uruguai e senador do Império, chegou a classificar a proposta da lei como uma “espoliação” (BRASIL, 1888, p. 81); a proposta

é inconstitucional, porque ataca de frente, destrói e aniquila para sempre uma propriedade legal, garantida, como todo o direito de propriedade, pela lei fundamental do Império entro os direitos civis de cidadão brasileiro, que dela não pode ser privado, senão mediante prévia indenização do seu valor (BRASIL, 1888, p. 82).

No fim das contas, a vitória foi dos que consideravam ilegítima a propriedade escrava: a sensibilidade dos tempos se fez implacável, e a lei passou sem qualquer indenização. Um resultado previsível, mas que não foi indolor. Embora praticamente não se tenha mencionado a palavra *desapropriação* nas câmaras do parlamento, ela foi reivindicada algumas vezes na imprensa por proprietários desejosos de ver seus direitos reconhecidos.

O queixume começou já no mês seguinte, em um texto publicado no *Jornal do Comércio*<sup>201</sup>. Para o articulista, a propriedade escrava era substancialmente diferente da propriedade geral, mas isso não autorizava que se a aniquilasse sem mais nem menos:

pode-se discutir a propriedade escrava, de natureza limitada, de modo a moderar as pretensões do proprietário, negá-la em absoluto não; no entanto, fala-se na sua desapropriação sem cogitar da correspondente indenização, como se o caráter distintivo daquela não residisse no sacrifício remunerado de uma propriedade privada em benefício público, e sim simplesmente na transformação de uma coisa na outra. Mas essa é a doutrina corrente, exprime a vontade nacional, e tanto basta para ser verdadeira! Sempre o direito da força!

A lei do ventre livre reconheceu a legitimidade da propriedade escrava; deveria ser respeitada em seu programa, e o mandamento constitucional da indenização não poderia ter sido deixado de lado: “aquela lei [do ventre livre] regulou a extinção gradual da escravidão, com um certo arbítrio, justificado pela natureza excepcional da propriedade, mas não a destruiu, antes reconheceu pela indenização”. Surgiram algumas críticas duras à falta de compensação, inclusive com laivos republicanos: “não se nulifica com um traço de pena, e sem desapropriação

---

bancos, os particulares adiantaram somas imensas para o desenvolvimento da lavoura das fazendas. Que percam!” (BRASIL, 1888, p. 68).

<sup>200</sup> “daqui a pouco se pedirá a divisão das terras, do quo ha exemplo em diversas nações, desses latifúndios; seja de graça ou por preço mínimo, e o Estado poderá decretar a expropriação sem indenização! E, senhores, dada a diferença entro o homem e a coisa, vê-se que a propriedade sobre a terra tambem não é de direito natural”. (BRASIL, 1888, p. 68).

<sup>201</sup> *Jornal do Comércio*, 18/04/1888, “A emancipação dos escravos”: [http://memoria.bn.br/DocReader/364568\\_07/20123](http://memoria.bn.br/DocReader/364568_07/20123).

e indenização, a propriedade privada”<sup>202</sup>. O autor parece clamar pelo fim da monarquia, a título de emancipação civil e política do povo. Afinal, fora justamente o governo monárquico o “cúmplice” da nefanda instituição, já que a cancelara pelo direito.

Clamava-se pela aplicação da legislação de desapropriação: “A lei de 13 de maio foi, e nem pode deixar de ser, porque uma lei ordinária não revoga a constituição, mera lei de desapropriação. Ora, o pacto fundamental prescreve que o poder público só pode desapropriar indenizando; e, por conseguinte, não há nada mais lógico do que exigir essa indenização, corolário fatal da lei primeira”<sup>203</sup>. Em alguns casos, nos meses seguintes à abolição, na mesma página de jornal, havia um artigo atacando a legitimidade da indenização<sup>204</sup>, e outro clamando pela desapropriação<sup>205</sup>. E ainda nessa época, mesmo após a lei áurea, havia discussão na imprensa sobre a natureza da propriedade escrava. É o caso de um texto publicado no *Jornal do Comércio* no final de junho de 1888<sup>206</sup>, o qual afirma que “a propriedade do homem pelo homem, constituindo exceção odiosa da propriedade comum, não se regulou jamais pelo direito aplicável a esta” e, por isso, sempre sofreu uma série de restrições dos poderes públicos. Por isso não era um problema a abolição sem indenização; e, ademais, o escravo já se pagara muitas vezes com o seu trabalho, de modo que não havia qualquer dano a ser reparado por indenização. Os cativos, portanto, não eram objeto daquela “propriedade que constitui prolongamento da personalidade”, que é “fundada na natureza” e “preexiste à lei positiva”. Os escravos, ao contrário, estavam sujeitos a uma forma de “propriedade criada”: “esta não tem caráter de perpetuidade, somente podendo durar enquanto ao interesse social convier que dure”. Era dessa mesma natureza a propriedade intelectual ou a dos ofícios de justiça: sem base no direito natural, mas simplesmente na lei do interesse.

---

<sup>202</sup> *Jornal do Comércio*, 22/05/1888, “Cataguases e Leopoldina”: [http://memoria.bn.br/DocReader/364568\\_07/20335](http://memoria.bn.br/DocReader/364568_07/20335).

<sup>203</sup> *Jornal do Comércio*, 22/06/1888, “O manifesto”: [http://memoria.bn.br/DocReader/364568\\_07/20549](http://memoria.bn.br/DocReader/364568_07/20549).

<sup>204</sup> *Jornal do Comércio*, 21/06/1888, “A indenização”: [http://memoria.bn.br/DocReader/364568\\_07/20542](http://memoria.bn.br/DocReader/364568_07/20542). Outro artigo, publicado no mesmo dia e na mesma página que o anterior, se opõe à indenização pela abolição da escravidão. Afinal, a propriedade de escravos era marcada pela “transitoriedade”, e sofria de uma “natureza excepcional” que autorizava a sua extinção unilateral pelo poder público. Na visão do articulista, não fazia sentido “essa enfezada campanha da indenização de propriedade anômala, desumana e maldita, propriedade de tal natureza que jamais será lembrada senão para ser estigmatizada” (grifo meu). Ele lembra a restrição do tráfico interprovincial e a lei dos sexagenários para provar que a propriedade de escravos não poderia ser considerada plena como a propriedade geral, e poderia, por conseguinte, ser extinta sem indenização.

<sup>205</sup> *Jornal do Comércio*, 21/06/1888, “A montanha parindo ratinho”: [http://memoria.bn.br/DocReader/364568\\_07/20542](http://memoria.bn.br/DocReader/364568_07/20542). “se os nossos escravos eram propriedade garantida em toda a sua plenitude pela constituição política, devem ser-nos indenizados a dinheiro como a tratar-se de qualquer outra desapropriação”.

<sup>206</sup> *Jornal do Comércio*, 22/06/1888, “A Antiga Propriedade Servil”: [http://memoria.bn.br/DocReader/364568\\_07/20549](http://memoria.bn.br/DocReader/364568_07/20549).

### **3.5 Os caminhos de um debate que poderia ter sido: considerações finais**

O que pode ser observado de todo esse processo?

Em meados dos anos 1840, começam a surgir propostas de transformação da situação dos cativos por meio da desapropriação – nomeadamente, a sugestão de Caetano Alberto Soares, ainda comprometida com o espírito da emancipação lenta e gradual. Entre os anos 1850 e 1870, as manumissões forçadas foram interpretadas como formas de desapropriação. O Conselho de Estado foi levado a se pronunciar sobre o assunto, rejeitando uma possibilidade de alforria forçada, mas reconhecendo outras como sendo parte daquele instituto de direito administrativo. Autores da época embarcam no mesmo caminho. Desde os anos 1860, consolida-se uma interpretação de que a propriedade escrava é especial e contrária ao direito natural, muito embora estivesse garantida pelo direito civil. No entanto, havia dúvida sobre as consequências que daí derivavam, e a questão da legitimidade da indenização pairava no ar, ameaçando a possibilidade de concórdia entre os diferentes atores desse debate. A partir de 1871, a situação se torna mais dramática: começam a surgir propostas de lei alterando a condição dos cativos, e o que antes eram debates de algum modo etéreos passam a ter profundas consequências práticas. Aos poucos, o lado que defendia a ilegitimidade da indenização vai vencendo a disputa. Primeiro, em 1871, foi negada a indenização pela libertação do ventre, muito embora o fundo de emancipação fosse criado, com a imposição da venda dos escravos a ele; em 1885, a propriedade cresce com a determinação da depreciação progressiva do valor dos escravos, somada à libertação automática dos maiores de 65 anos, embora os escravos ainda conservassem valor por mais 13 anos; e, por fim, em 1888, há a apoteose final do abolicionismo.

Em poucos momentos a desapropriação foi mencionada, muito embora ela tenha estado presente. Uma explicação importante é que as possíveis “razões humanitárias” para a desapropriação de um escravo não estavam incluídas nas razões que justificavam a necessidade e a utilidade pública; assim, a aplicação direta das leis de 1826 e 1845 era impossível. Ademais, a própria natureza da propriedade escrava vinha sendo amplamente discutida, e a sua legitimidade, contestada. Assim, os debates muitas vezes nem chegavam ao passo seguinte da desapropriação: se concentravam no âmbito mais fundamental da (i)legitimidade da propriedade escrava. Por isso que, apesar de muito próxima do ponto nodal de um dos mais importantes debates do Brasil oitocentista, a desapropriação tenha sido menos mencionada do que se esperaria.

Mariana Armond Dias Paes (2014) já demonstrou as múltiplas formas pelas quais os escravos poderiam exercer sua personalidade jurídica – precária, assediada, desfigurada, mas

existente e efetiva. A civilística oitocentista, torturantemente comprimida entre os polos inarredáveis da propriedade positivada e da liberdade jusnaturalista, tentava consolidar uma forma aceitável de se compreender a natureza jurídica do escravo; o resultado, como mostra Dias Paes, é uma personalidade limitada, com a capacidade de direito tolhida. Mas, se nessa terrível síntese, o cativo era ao mesmo tempo coisa e pessoa, não é de se espantar que também o caráter de propriedade dos escravizados fosse igualmente mitigado. Híbridos bizarros que desafiavam os cânones do direito, os escravos eram pensados como passíveis de desapropriação por alguns, mas outros nem avançavam rumo a esse possível debate – concentravam-se na prévia questão de como encarar a consideração dos cativos como coisa. A degradação moral dessa perspectiva jurídica, que transformava humanos completos em pessoas parciais, foi acompanhada de uma degradação política e legislativa: a progressiva exclusão da indenização no processo de abolição – e, por consequência, o descarte da desapropriação como instrumento jurídico apto a resolver o problema – sinalizava a final exclusão da interpretação do escravo como coisa.

**PARTE II**  
**ENTRE A RAPIDEZ DA ADMINISTRAÇÃO E**  
**A GARANTIA DO PARTICULAR: DOCTRINA**  
**E JURISPRUDÊNCIA**

## Capítulo 4

# Um saber internacionalizado para a prática local: a literatura jurídica sobre a desapropriação

Compreender efetivamente o que os juristas brasileiros entendiam como desapropriação depende também de um escrutínio rigoroso dos meios pelos quais essas opiniões eram difundidas. Em outras palavras, a análise histórica rigorosa deve se basear em um estudo adequado das fontes empregadas. Em história intelectual, essa proposta é um meio de compreender também quais os mecanismos de difusão das opiniões de cada um dos autores. Do contrário, um termo tal como *pensamento* se torna um código esotérico para uma noção etérea e com pouca possibilidade de descrever o que ocorreu em uma determinada realidade. Se o objetivo do historiador não é o de mero coletor de opiniões – doxógrafo – para depois justapô-las, mas de cartografar debates e dar-lhes um sentido segundo uma determinada realidade cultural, o problema das fontes e de suas conexões se torna ainda mais crucial. É para tratar desses problemas que este capítulo foi composto. Funciona como uma espécie de prévia, em que são descritos aspectos gerais das fontes que serão tratadas em pormenor nos dois próximos capítulos.

Serão apresentadas duas análises distintas. Em um primeiro momento, vamos tratar de cada uma das obras monográficas relativas à desapropriação publicadas no Brasil até o ano de 1930. Cada uma apresentada com suas características, intenções e objetivos retirados da própria estrutura da obra ou de elementos externos, que nos permitirão compreender qual o lugar por elas ocupadas nos debates a respeito do instituto que nos ocupa. Já a segunda etapa busca uma análise mais geral e quantitativa. O objetivo é compreender algumas características definidoras da jurisprudência e da doutrina ao longo do período que nos interessa. As fontes, portanto, são mais gerais e volumosas: para captar os movimentos porventura silenciosos, mas inevitavelmente cruciais, recorri nessa parte à imprensa periódica.

Em ambas as partes, o objetivo foi transpor o mero contar de opiniões e atingir uma história de conexões. Conexões entre as culturas jurídicas que eram tomadas como referência nos debates, contatos entre os diferentes juristas que se liam entre si, confluências entre as diferentes fontes do direito que desempenhavam papéis distintos nessa trama. Vamos a ela.

### 4.1 – Um saber voltado para a prática: monografias sobre a desapropriação

São 5 as obras monográficas que se ocuparam da desapropriação no período sob análise. A seguir, discuto as características principais de cada um deles.

O primeiro livro de que vamos nos ocupar é *desapropriação (estado de São Paulo)*, escrito por Firmino Whitaker e publicado em 1925. Não é uma obra de muita profundidade: se limita a descrever e comentar brevemente a legislação pertinente, com poucas referências à jurisprudência. As suas 142 páginas não são as de maior brilho jurídico jamais escritas. Mas a personalidade que está por trás delas, ele sim é de relevo. Firmino Antônio da Silva Whitaker Filho, formado em São Paulo, foi promotor e juiz. Em 1910, foi elevado a juiz de segunda instância (STF, 2018), onde se notabilizou em quase todos os casos de desapropriação que passaram pelo tribunal: era ele o solitário defensor de uma interpretação segundo a qual o juiz não poderia alterar o valor estabelecido pelos árbitros; era possível apenas anular o laudo e remetê-lo de volta para a primeira instância<sup>207</sup>. A partir de 1927, apenas 2 anos após a publicação da obra, seu autor se tornou ministro do Supremo Tribunal Federal. Isso é mais um fator que ressalta a importância desse livro, ainda que ele tenha sido escrito com foco no regime específico do Estado de São Paulo. Se aposentou em 1934, e faleceu meses depois, em 21 de dezembro<sup>208</sup>.

O caráter altamente descritivo do livro se faz presente com um breve esquema das fontes por ele empregadas:

Tabela 3 Fontes do direito em "*desapropriação (Estado de São Paulo)*", de Firmino Whitaker

Fonte	Citações	Percentual
Legislação	168	81,6 %
Doutrina	27	13,1 %
Jurisprudência	11	5,3%

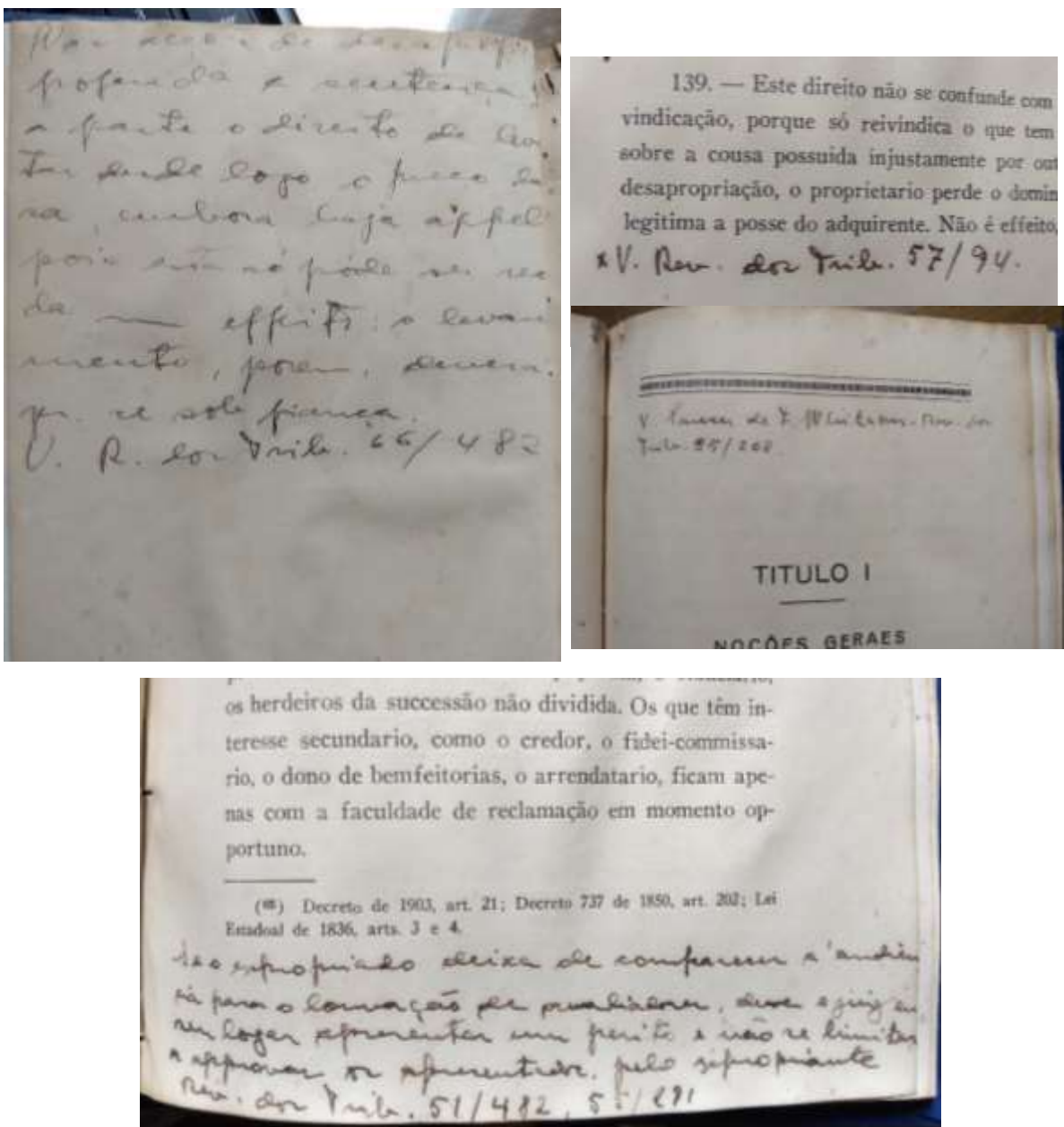
A grande dependência da legislação é patente. Depois do Código Civil, com 44 menções, a fonte legislativa mais citada é o decreto de 1903, com 38 menções; o restante da legislação sobre desapropriação é poucas vezes lembrado: são apenas 15 menções, o que mostra que efetivamente a consolidação da legislação expropriatória se sobrepôs às leis e decretos que circulavam anteriormente. A lei paulista de desapropriação, que, em tese, deveria ser a referência central do trabalho, é mencionada apenas 13 vezes, o que mostra a força da legislação federal. Já as fontes doutrinárias revelam alguma pobreza no alcance da cultura do afamado ministro-autor. Apenas 7 dos 27 textos de doutrina são estrangeiros; todos, por sinal, são

<sup>207</sup> Essa questão vai ser mais bem tratada nas seções seguintes.

<sup>208</sup> *Jornal do Comércio*, 21/12/1934, [http://memoria.bn.br/DocReader/364568\\_12/33917?pesq=firmino%20whitaker](http://memoria.bn.br/DocReader/364568_12/33917?pesq=firmino%20whitaker).

francófonos, com a exceção de um<sup>209</sup>. Das citações restantes, 8 se referem a Clóvis Beviláqua. Já a jurisprudência, como seria de se esperar, vem quase integralmente da Revista dos Tribunais (8 das 11 citações). A importância dessa fonte foi confirmada por meio de um golpe de sorte. O exemplar do livro que eu adquiri para fazer a leitura da obra veio com diversas anotações do proprietário original. Todas as quatro partes do livro com marcas de leitura referenciam textos publicados na mencionada revista; quatro são aparentemente julgados do tribunal paulista, e um é um parecer do próprio Firmino Whitaker. Isso pode ser conferido pelos registros fotográficos a seguir:

Figura 6 Referências manuscritas à jurisprudência em “Desapropriações (Estado de São Paulo)”, de Firmino Whitaker



<sup>209</sup> Três referências ao suíço Gabriel Weiss, uma ao italiano César Cagli e uma cada para os franceses Moreau, Hauriou e Dalloz.

Depois da obra de Whitaker, passemos à análise de outro livro, de características semelhantes. É a *desapropriação por necessidade ou utilidade pública*, escrito por Eurico Sodré. É uma obra um pouco mais robusta, com 232 páginas. O texto é menos esquemático, e o autor analisa com maior profundidade cada um dos problemas; de fato, eles não se apegam estritamente à letra da lei, e se dividem em temas mais complexos do que a simples descrição de um procedimento. Isso é perceptível a partir da análise das citações<sup>210</sup> presentes na obra:

Tabela 4 Fontes mencionadas em "*desapropriação por necessidade ou utilidade pública*", de Eurico Sodré

<b>Fonte</b>	<b>Citações</b>	<b>Percentual</b>
Doutrina	78	88,6 %
Jurisprudência	10	11,4%

Aqui, a legislação não foi contada, visto que ela não era referenciada no rodapé. Considerei que faria pouco sentido contar no corpo do texto as referências legislativas, visto que um autor pode discorrer longamente sobre um trecho de lei e mencioná-la apenas uma única vez; os números, portanto, poderiam ser enganadores nesse caso. De toda forma, é possível verificar como o livro de Sodré é bem mais rico em termos de doutrina que o anterior; situação diversa é perceptível quanto à utilização dos tribunais, que são mencionados inclusive menos vezes do que no livro de Whitaker. A doutrina mencionada por Sodré também é mais rica: como é um livro mais tardio, ele referencia todas as outras monografias brasileiras que tratam da desapropriação, em um total de dezesseis citações<sup>211</sup>. Além disso, as menções à doutrina estrangeira são bem mais recorrentes do que nas obras anteriores, como se vê:

Tabela 5 Nacionalidade dos autores citados em "*desapropriação por necessidade ou utilidade pública*", de Eurico Sodré

<b>Nacionalidade</b>	<b>Citações</b>	<b>Percentual</b>
Brasileira	39	52,7 %
Francesa	24	32,4 %
Belga	4	5,4 %
Italiana	2	2,7 %
Portuguesa	2	2,7%
Desconhecida	3	4 %

Agora, quase metade dos textos são estrangeiros, com uma clara predominância dos autores franceses<sup>212</sup>.

<sup>210</sup> Muito embora o autor use notas de rodapé, a maior parte das citações se encontram somente no corpo do texto.

<sup>211</sup> Três vezes o livro de Solidônio Leite, três vezes o de Sá e Albuquerque, duas vezes o de Celso Espínola e oito vezes o de Whitaker.

<sup>212</sup> Muito embora eles tenham uma composição diferente da que aparecerá quando da análise das revistas jurídicas. Os autores franceses mais citados são: Robin (8 vezes), Colin (4), Garsonnet (3), Colombet (3), de Marmol (2), Ducrocq (1), Laboulaye (1), Sanlaville (1), Dronsart (1).

O próximo livro é talvez a obra mais sofisticada e aprofundada a tratar do tema da desapropriação no Brasil da Primeira República. É *Desapropriação por utilidade pública*, publicado em 1908 e reeditado em 1921 e 1928; a edição consultada para esta análise é a terceira. Solidônio Leite, autor do opúsculo, era advogado pela faculdade do Recife. Pernambucano, e passou a atuar depois de alguns anos na cidade mineira de Juiz de Fora. Mais à frente, se mudou para a corte. Participou dos debates relativos ao Código Civil; nos anos 20, foi deputado federal, posição a partir da qual relatou a lei de imprensa. Entre 1929 e 1930 – ano de sua morte – atuou como consultor-geral da república<sup>213</sup>.

O livro se estende por longas 560 páginas. Entretanto, somente 180 correspondem ao corpo do texto; as restantes são compostas por longas transcrições de leis de desapropriação de âmbito federal, estadual e municipal, e por um formulário, contendo modelos das principais peças de que um jurista se poderia valer no decorrer de um processo de desapropriação. Quanto ao texto autoral mesmo do livro, ele se compõe principalmente de um comentário quase que artigo por artigo do decreto de 1903 que consolidou a legislação expropriatória no Brasil. Além de várias referências eruditas a autores estrangeiros, o livro discute muitas vezes argumentos utilizados nos debates parlamentares que levaram à aprovação do decreto legislativo que autorizou a consolidação. Por esse motivo, não faria sentido separar as fontes por ele empregadas na tradicional tríade “doutrina, legislação e jurisprudência”; de toda forma, ainda é possível perceber pela tabela a seguir a pouca importância relativa das decisões judiciais na dinâmica da obra:

*Tabela 6 Fontes citadas em "desapropriação por utilidade pública", de Solidônio Leite*

<b>Fonte</b>	<b>Citações</b>	<b>Percentual</b>
Doutrina	162	87,1 %
Jurisprudência	24	12,9 %

O principal veículo de difusão da jurisprudência foi a revista “O Direito”, de onde Leite tirou 17 dos 24 acórdãos que cita. O tribunal mais mencionado foi o STF, com 15 menções, seguido pelo tribunal do Rio de Janeiro, lembrado 8 vezes.

A análise da nacionalidade dos autores por ele mencionados revela uma variedade de fontes mais ampla:

*Tabela 7 Nacionalidade dos autores citados em "desapropriação por utilidade pública", de Solidônio Leite*

<b>Nacionalidade</b>	<b>Citações</b>	<b>Percentual</b>
Brasileira	42	26,4 %
Francesa	53	33,3 %

<sup>213</sup> *Jornal do Brasil*, 12/12/1930. “Dr. Solidônio Leite”. [http://memoria.bn.br/DocReader/030015\\_05/9241](http://memoria.bn.br/DocReader/030015_05/9241).

Italiana	44	27,7 %
Portuguesa	7	4,4 %
Argentina	4	2,5 %
Alemã	1	0,6 %
Belga	1	0,6 %
Estado Unidense	1	0,6 %
Suíço	1	0,6 %
Desconhecida	5	3,1 %

A grande presença de autores franceses mostra a maior erudição de Solidônio Leite e o maior alcance das suas reflexões. A força daquele país é impressionante: chega a contar com mais citações que o Brasil; além disso, tanto o autor alemão (Jehring) quanto o suíço (Bluntschli) são mencionados mediante traduções para o francês. Além disso, dois dos três autores mais citados são igualmente francês: Daffry de la Monnoye (17 menções) e De Lalleau (12). Só perdem para Giunio Sabbatini, que, com 32 citações, representa quase todas as vezes que autores italianos foram citados; essa sobre representação, inclusive, distorceu levemente a amostra, fazendo com que as citações de italianos ultrapassassem as de brasileiros de forma um pouco artificial; na verdade, não são propriamente os italianos que são amplamente lembrados: é Sabbatini.

O penúltimo texto é de alcance intelectual claramente menor. É *desapropriações por necessidade ou utilidade pública*, escrito por Celso Espínola. A primeira edição foi publicada na Bahia, em 1922, e a segunda saiu no Rio de Janeiro já em 1941. O livro, na verdade, não passa de uma compilação de fragmentos de textos de diversas fontes arranjados na forma de comentários artigo por artigo ao decreto 4.956 de 9 de setembro de 1903. Cada artigo vem seguido das seções “legislação”, “doutrina” e “jurisprudência”, cada uma com pequenos textos considerados relevantes pelo autor. Cada trecho pode ser composto por um artigo, uma notícia, uma pequena parte de um livro, um parecer, uma decisão judicial, um trecho de legislação relevante. Eles se distribuem da seguinte maneira:

*Tabela 8 Quantidade de cada tipo de fragmento exibidos em "desapropriações por necessidade ou utilidade pública", de Celso Espínola*

<b>Fonte</b>	<b>Fragmentos</b>	<b>Percentual</b>
Legislação	76	18,3 %
Doutrina	117	28,1 %
Jurisprudência	223	53,6%

Como se vê, a obra de Spínola tem um caráter eminentemente prático: é um guia para que os práticos do foro possam se orientar pelos meandros da legislação. Nenhum dos fragmentos colacionados é estrangeiro: o foco do livro é quase exclusivamente a aplicação do

direito positivo. Outra mostra disso é o gênero textual com que são identificados os textos de doutrina - predominam os pareceres, textos de natureza eminentemente prática:

*Tabela 9 Distribuição por gênero textual dos fragmentos de doutrina citados em "desapropriações por utilidade ou necessidade pública", de Celso Spínola*

<b>Gênero textual</b>	<b>Fragmentos</b>	<b>Percentual</b>
Artigos monográficos	17	15,2 %
Livros	14	12,5 %
Pareceres	80	71,4 %
Tese em congresso	1	0,9 %

Além dessas considerações, também é possível identificar as características gerais das referências jurisprudenciais de que o autor se vale. Por exemplo, de quais tribunais vinham as decisões coligidas na obra:

*Tabela 10 Tribunal de origem dos fragmentos citados em "desapropriações por utilidade ou necessidade pública", de Celso Spínola*

<b>Tribunal</b>	<b>Fragmentos</b>	<b>Percentual</b>
STF	102	45,5 %
TJRJ	71	31,7 %
TJSP	22	9,8 %
TJMG	4	1,7 %
TJRS	4	1,7 %
TJAM	2	0,9 %
TJBA	2	0,9%
Juiz Federal de 1ª Instância	10	4,5%
STJ-Império	1	0,4 %
Indeterminado	6	2,7%

Como se vê, exatamente a metade dos casos eram oriundos da justiça federal, o que demonstra a proeminência da legislação federal de desapropriação; que, inclusive, era referência para a ordenação dos fragmentos. Entretanto, a presença forte das decisões estaduais mostra que elas também tinham o seu lugar. O fato de estarem todas lado a lado mostra como o pensamento jurídico a respeito da desapropriação não era setorizado, a despeito da multiplicidade de legislações.

Além dessas observações, também é interessante perceber a fonte de onde Spínola extraiu os casos apresentados ao leitor:

*Tabela 11 Revistas de onde foram retirados os fragmentos exibidos em "desapropriações por utilidade ou necessidade pública", de Celso Spínola*

<b>Fonte</b>	<b>Fragmentos<sup>214</sup></b>	<b>Percentual</b>
Revista de Direito	96	38,4 %

<sup>214</sup> A soma da quantidade de fontes não corresponde à quantidade de fragmentos de jurisprudência porque o autor assinala que alguns julgados foram publicados em mais de um lugar.

O Direito	71	28,4 %
Revista dos Tribunais (SP)	18	7,2 %
Revista do Supremo Tribunal Federal	18	7,2 %
Arquivo Judiciário do Jornal do Comércio	16	6,4 %
Revista Jurídica	6	2,4 %
Revista de Crítica Judiciária	3	1,2 %
Fórum (MG)	2	0,8 %
Gazeta Jurídica de São Paulo	2	0,8 %
Revista do Instituto dos Advogados da Bahia	2	0,8 %
Jurisprudentia	2	0,8 %
Revista dos Tribunais (BA)	1	0,4 %
Jornal do Comércio	8	3,2 %
Livros	5	2 %

Essa tabela dá uma interessante indicação de quais eram as revistas mais importantes na época. Evidentemente que seria necessário o cruzamento com outras fontes para se fazer uma análise mais consistente, mas essa quantificação já abre interessantes hipóteses de pesquisa. A força de *O Direito* é inegável: mesmo tendo sido extinta 10 anos antes da publicação da primeira edição do livro de Celso Spínola, ela ainda é a segunda revista mais citada. Além disso é interessante perceber a utilização de fontes alternativas para se ter acesso à jurisprudência; particularmente, o uso de sentenças citadas dentro de livros que não são repertórios e o uso de jornais não especializados em direito. Muito embora esse tipo de fonte corresponda somente a pouco mais de cinco por cento dos fragmentos, ainda é um indicativo interessante de certas práticas de leitura pouco óbvias para o historiador desavisado.

O último texto é o que apresenta menos interesse. É a obra *Desapropriações*, publicada pelo advogado João de Sá e Albuquerque em 1912. A folha de rosto do livro já dá o indicativo de seu conteúdo: “várias disposições de leis, colecionadas e adaptadas à legislação atual”. O livro exhibe as leis de desapropriação de 1826, 1845, 1855, as de desapropriação de águas e a lei de 1890 que mandava aplicar a legislação federal ao distrito federal; organiza os dispositivos de cada norma, entretanto, de acordo com a ordem alfabética do tema de que eles tratam, e não segundo a ordem em que eles foram escritos. Apresenta adicionalmente a lei de 1903 e o respectivo decreto na forma estrita em que foi promulgado pelo congresso, e adiciona dois pareceres sobre a lei de consolidação das disposições de desapropriação, junto com o acórdão 1.446 do STF, de 16 de janeiro de 1908. Esse julgado estabelecia que o novo regime de 1903 só poderia ser aplicado às obras executadas diretamente pela administração ou por contrato, mas nunca as obras realizadas mediante concessão à iniciativa privada. Apesar de não ter

qualquer elaboração intelectual de Sá e Albuquerque, a obra é interessante para a nossa análise porque mostra a importância da legislação expropriatória, que circulava em uma consolidação separada. Além disso, demonstra que, apesar de a lei de 1903 ter englobado a maior parte das normas anteriores, ainda havia interesse na circulação das leis de 1826, 1845, 1855 e outras mais: a legislação desapropriatória preservava a sua dinâmica e complexidade.

#### **4.2 – A prática internacionalizada: textos doutrinários e jurisprudenciais sobre a desapropriação**

Concluída a primeira etapa, de análise aprofundada das monografias, podemos alçar nosso ponto de observação a pontos mais elevados, para alcançar uma visão mais geral da literatura jurídica brasileira no fim do império e na primeira república. Essa segunda etapa de análise terá por fontes o periodismo jurídico do período. Como nos conta Mariana Silveira (2014), as primeiras revistas jurídicas brasileiras surgiram na década de 1840, ainda como iniciativas de vida curta e de extensão igualmente reduzida. Com o passar do tempo, os empreendimentos foram se tornando mais consistentes, e, no final do século XIX, já havia revistas suficientemente consolidadas. Apesar disso, boa parte dos periódicos que surgiam na primeira república eram de vida efêmera<sup>215</sup>.

Para a amostra nesse estudo, foi utilizada a Biblioteca da Faculdade de Direito da UFMG, uma das mais antigas do país e com importante acervo anterior à primeira metade do século XX. Foi identificado um total de 12 revistas<sup>216</sup> no período indicado. Algumas foram de duração mais curta, e de poucas edições. Mas outras cobriram um longo período, e permitiram estabilizar as práticas editoriais ao ponto de torná-las passíveis de análise seriada. O primeiro exemplo – que, inclusive, é a revista mais antiga da amostra – é o periódico *O Direito*, que publicou constantemente 120 edições entre 1873 e 1913. Outras iniciativas importantes foram a da *Revista dos Tribunais* e da *Revista Forense*.

Essas revistas foram analisadas em busca de quaisquer textos que pudessem ter relevância para o tema da desapropriação. Alguns outros textos foram empregados para auxílio em outras partes do capítulo, como a questão do controle judicial da administração pública;

---

<sup>215</sup> Jefferson de Almeida Pinto (2013) aponta isso em estudo focado no estado de Minas Gerais.

<sup>216</sup> Arquivo Judiciário (1927-1930), Fórum: Revista Mensal (1897, 1901, 1917); O Direito (1873-1913), Revista de Crítica Judiciário (1925-1927), Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal (1906-1929), Revista de Jurisprudência Brasileira (1928-1930), Revista de Jurisprudência, Revista do Supremo Tribunal Federal (1916-1925), Revista dos Tribunais (1912-1930), Gazeta Jurídica (1875-1887), Gazeta Jurídica de São Paulo (1893-1912) e Revista Forense (1907-1930).

para as análises que serão conduzidas nessa seção, entretanto, serão levados em conta apenas os textos que dizem respeito diretamente à tomada da propriedade particular pelo poder público. É uma opção que visa conferir maior homogeneidade aos dados que serão explorados. A busca nos índices desses periódicos retornou um total de 453 textos de decisões de tribunais e 42 textos do que pode ser chamado de “doutrina”.

O conjunto das decisões pode comportar tanto pronunciamento finais em processos – sentenças propriamente ditas – quanto decisões interlocutórias – respostas a agravos, por exemplo. Algumas contêm só as decisões de um tribunal – o STF, por exemplo – ao passo que outras vêm com as decisões iniciais e depois os resultados nas instâncias seguintes. É raríssimo a apresentação de uma decisão de primeira instância. Além disso, em 32 casos, além dos pronunciamentos das cortes, as revistas publicaram outros elementos do processo, como pareceres, petições, agravos, etc. Esses gêneros textuais foram agrupados em separado, sob a designação de “autos de processo”. Há uma importante razão metodológica para a divisão: os chamados autos são escritos por advogados e promotores, de tal forma que as práticas específicas que eles demonstram são elucidativas do universo mental de uma outra categoria de agentes, com perspectivas profissionais e compromissos institucionais bastante diferentes daqueles dos magistrados. Ademais, os padrões de escrita e limitações de espaço a que eles estavam submetidos eram igualmente diversos, o que levava a algumas especificidades nas características dos textos, como veremos mais abaixo.

Já quanto aos textos de doutrina, a maioria pode ser classificada como de pareceres – ou seja, uma resposta dada por um jurista a uma dúvida pontual que normalmente diz respeito a algum caso específico. Algumas vezes, uma única dúvida era acompanhada de diversos pareceres de juristas diferentes e, em alguns casos de maior repercussão, diferentes revistas poderiam publicar textos sobre o mesmo caso. A famosa desapropriação da companhia ferroviária *São Paulo Northern*, por exemplo, ensejou a publicação repetida de vários desses lotes de pareceres no começo dos anos 1920; em algumas das publicações, os pareceres se repetiam, mas em outras, alguns eram acrescentados. Para além desse gênero de texto, havia algumas publicações doutrinárias que poderiam ser chamadas de artigos – reflexões acerca de um tema delimitado e abstrato, sem relação direta com uma dúvida surgida ao longo de um processo judicial. Mas esse tipo de texto era bem mais incomum.

É essa massa documental que constitui o material básico para os dois últimos capítulos da dissertação. Para a finalidade específica desta seção, entretanto, cada um dos quase 500 textos foi esquadrinhado em busca de citações. Com essa abordagem, foi possível descobrir quais eram os principais tipos de texto usados como referência pelos autores brasileiros

(doutrinários ou jurisprudenciais), quais eram os autores mais importantes e quais culturas jurídicas davam mais contribuições para as discussões no Brasil. Fundamentalmente, foi possível traçar qual era o *arquivo textual* dos autores brasileiros no período; ou seja, “o resultado, exprimindo bastante aproximadamente o universo dos fundamentos das doutrinas acolhidas, revela mais concretamente o ‘universo de referência do autor’, ou seja, o arquivo textual *tido em conta*” (HESPANHA, 2011, p. 114. Grifo do autor).

A contagem das citações foi feita da mesma forma que com os livros; ou seja, não uma única vez por texto, mas um registro a cada vez que o texto é mencionado. Essa homologia permite realizar comparações entre os dois conjuntos de dados que compõem essa parte da pesquisa, mas não é isenta de problemas. Uma primeira questão que pode ser apresentada é a do que constitui uma citação. No período analisado, raramente encontramos notas de rodapé, que tornariam bastante fácil a delimitação do que constitui uma menção única a um outro texto. O mais comum é que as obras sejam citadas por extenso ou entre parênteses ao longo da escrita; algumas vezes, o editor coloca alguma forma de destaque no nome do autor (negrito ou, mais frequentemente, itálico). Às vezes, o texto menciona uma ideia de um autor, ou cita diretamente suas palavras e, após uma leve digressão, volta a tratar do mesmo texto. Esses casos não tão raros levantam a dúvida sobre se um tal procedimento deve ser contado como uma única citação ou como várias. A questão foi resolvida aqui de forma contextual: quando as duas citações são separadas por poucas frases de ligação, que simplesmente seguem o raciocínio do autor, mas mantêm a mesma ideia, foi computada uma única menção; quando, por outro lado, há menção a outro texto no meio, ou o autor insere muitas ideias próprias para depois retomar a outra ideia, foram computadas duas citações.

Um outro problema que essa abordagem enfrenta é a possibilidade de inflar artificialmente a quantidade de citações de um determinado texto em função das preferências idiossincráticas de algum autor brasileiro. De fato, esse método registra da mesma maneira, em termos de números de menções, um texto citado várias vezes em um único texto e um texto citado uma única vez em várias outras obras. Esse problema seria resolvido caso se considerasse apenas uma menção por obra que aparece em cada texto - da mesma forma como ocorre nas referências bibliográficas contemporâneas, por exemplo. Mas uma objeção em sentido oposto poderia ser levantada: a de que uma obra que deu extensas bases para um determinado texto e foi citada por ele extensamente vai ser computada com o mesmo valor que uma outra obra que for simplesmente lembrada *en passant* como apoio secundário de uma hipótese. Para esse estudo, pensamos que as vantagens do primeiro método suplantavam as do segundo. De mais a mais, na amostra que coletamos, muitos textos não citam nenhum outro, de modo que se torna

mais importante aproveitar os textos que realmente fazem citações, e medir a importância relativa de citações em cada um. Ademais, o tamanho da amostra permite diluir as eventuais distorções. Contudo, creio que estudos mais extensos precisariam usar a outra metodologia. A medida efetiva da quantidade de menções de um texto por outro é uma métrica bastante sensível ao tamanho do texto, além de que demanda um esforço analítico extra do pesquisador. Em pesquisas que abrangem arcos temporais mais extensos, ou que usem um conjunto mais diversificado de fontes, e que, por isso, potencializem as variações de tamanho, devem aproveitar mais a consideração de uma única menção por texto.

Feitos os esclarecimentos iniciais, passemos à análise dos dados. Os anexos desta dissertação trazem os resultados completos por obra, separados por número de citações por período e por tipo de fonte.

#### **4.2.1 - Uma história em duas fases: nacionalidade dos autores em textos sobre a desapropriação encontrados em revistas jurídicas**

Primeiramente, analisemos a nacionalidade dos autores. O país de origem foi identificado a partir do cruzamento da língua em que a obra foi escrita, o local de publicação e outras informações circunstanciais que pudessem auxiliar essa busca; as informações foram obtidas a partir dos metadados da obra disponíveis em uma série de motores de buscas de bibliotecas<sup>217</sup>.

---

<sup>217</sup> Lexml (<https://www.lexml.gov.br/>), Biblioteca Digital da Universidade Nova de Lisboa (<https://www.fd.unl.pt/BibliotecaDigitalDetalhe.asp?Area=BibliotecaDigital>), sistema Gallica da Biblioteca Nacional da França (<https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop>), sistema de bibliotecas da USP (<http://dedalus.usp.br/>), sistema de bibliotecas da Università degli Studi di Firenze ([http://oneresearch.unifi.it/primo\\_library/libweb/action/search.do?vid=39UFI\\_V1](http://oneresearch.unifi.it/primo_library/libweb/action/search.do?vid=39UFI_V1)), sistema de bibliotecas da universidade de Coimbra.

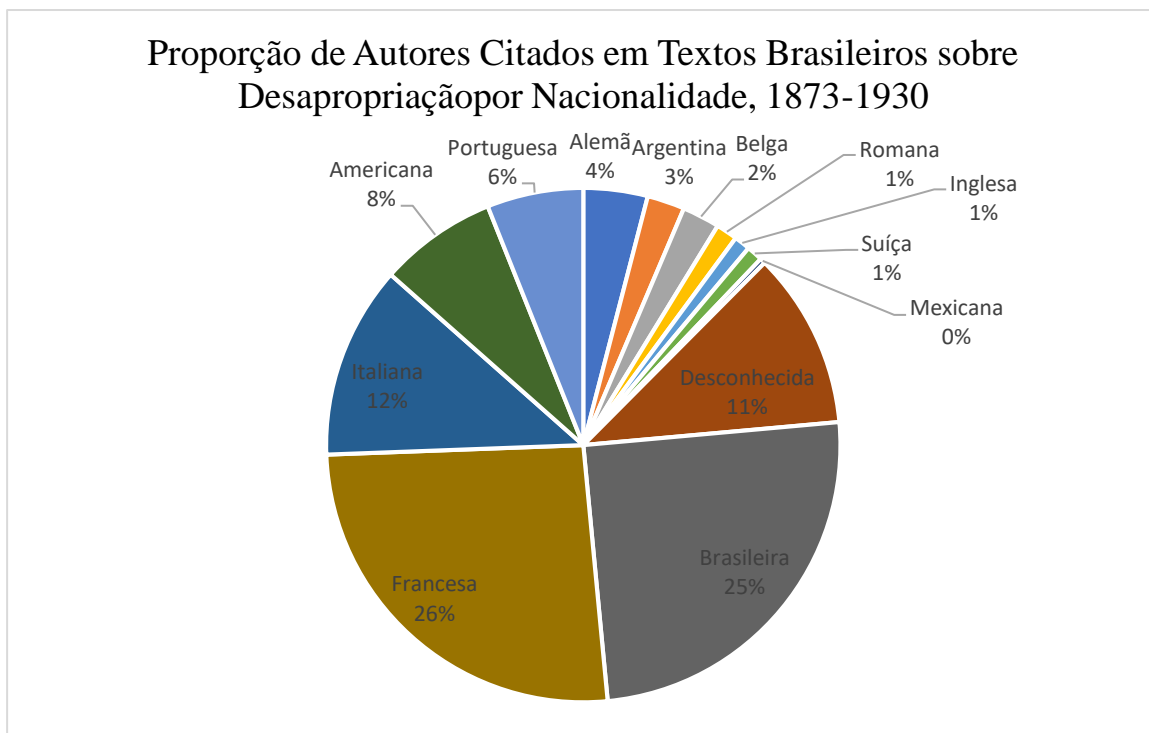


Figura 7 Proporção de Autores Citados em Textos Brasileiros sobre Desapropriação por Nacionalidade, 1873-1930

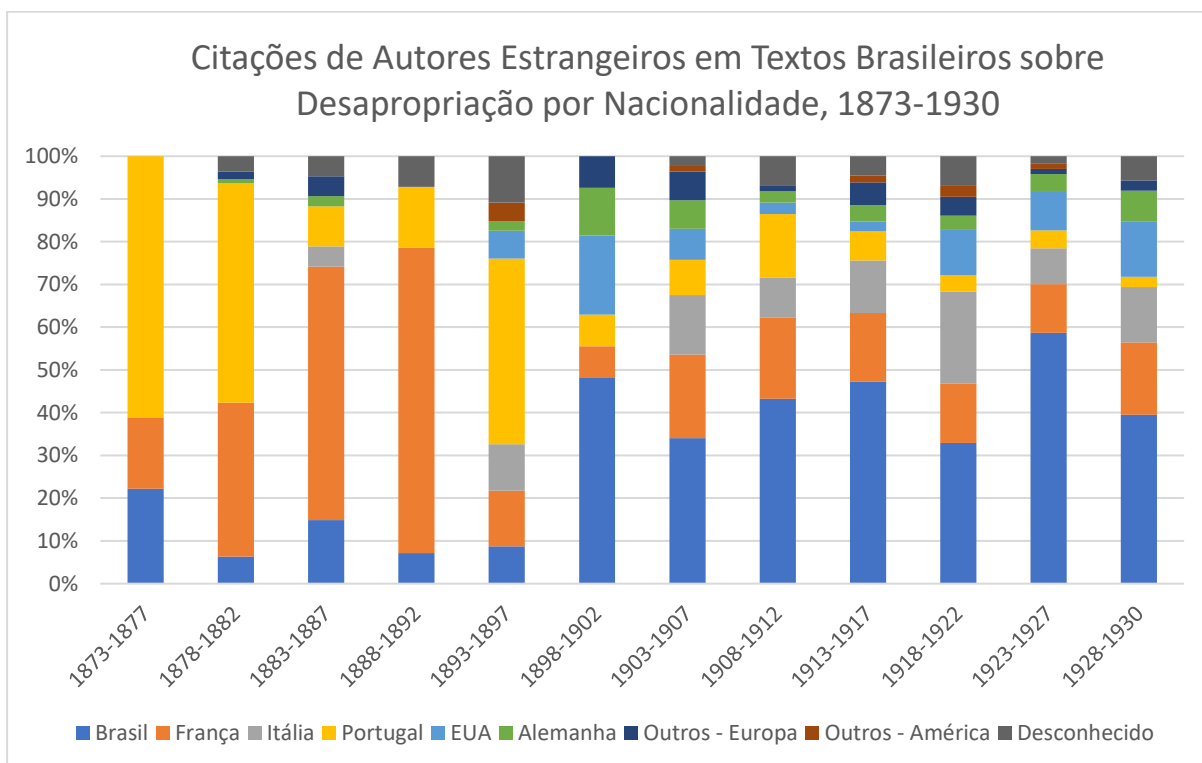


Figura 8 Citações de Autores Estrangeiros em Textos Brasileiros sobre Desapropriação por Nacionalidade, 1873-1930

Impressiona ao primeiro olhar a importância cabal das referências estrangeiras na constituição da cultura jurídica brasileira – ao menos dos finais do século XIX ao fim da primeira república. O primeiro gráfico indica quais as nacionalidades dos autores citados pelos juristas brasileiros em seus textos – e, de forma surpreendente, apenas um quarto deles é

brasileiro. Mais que isso, a nacionalidade mais representada é a França, ligeiramente superior à representação brasileira. O segundo gráfico permite refinar um pouco mais a análise, ao dispor os dados por quinquênios e levar em conta não mais o número de autores, e sim o número de citações a eles atribuídas. É possível divisar claramente dois períodos: um primeiro, que vai de 1873 até 1897, e um segundo, que se inicia no ano seguinte e continua até o fim do nosso recorte temporal. A primeira época é caracterizada pelo predomínio de autores portugueses e franceses, que correspondem a pelo menos dois terços das citações em cada época. Os brasileiros têm quase sempre menos de 15% das menções. A partir do fim do século XIX, os autores nacionais assumem a liderança e, a partir de então, nunca corresponderão a menos de um terço das menções. A França segue como referência externa mais importante, e passa a oscilar entre o quinto e o segundo lugares. Dois novos atores importantes surgem: Itália e Estados Unidos. A primeira vai se estabelecer continuamente em segundo lugar entre as nações estrangeiras, com a breve exceção do quinquênio de 1918, quando assumirá a liderança. Já os EUA, com a exceção do quinquênio de 1898, em que permaneceu na liderança, alternava o terceiro lugar com Portugal. Correndo por fora, consistentemente na quarta posição, havia a Alemanha, e, após isso, uma massa indistinta de citações esporádicas de autores belgas, argentinos, ingleses, suíços, romanos e um solitário mexicano. Jefferson de Almeida Pinto (2010), em análise da Revista da Faculdade Livre de Direito de Minas Gerais durante a primeira república, também aponta para um predomínio da França, muito embora ele também indique uma relevância da Alemanha superior à que encontramos.

Como explicar esses padrões - primeiro, predomínio franco-português, seguido de longe pelos brasileiros até 1897; e, depois, um modelo geral composto por algo em torno de 40% de citações de brasileiros, seguidos pelos franceses em segundo lugar, depois pelos italianos em terceiro, americanos e portugueses em disputa pela quarta posição, alemães em quinto e depois uma miríade de referências menores?

Em primeiro lugar, é preciso levar em consideração que os dados relativos à primeira parte são muito mais escassos que os da segunda (pouco mais de 300 citações, em um total de mais de 1200), distribuídas em bem menos textos (48 textos em quase 500). Essa relativa escassez de dados pode ter gerado distorções. Apesar disso, as informações relativas a esse período ainda são importantes. A maior parte das referências portuguesas são de processualistas - nomeadamente, Joaquim José Caetano Pereira e Souza e Manoel de Almeida e Souza, o Lobão. Esses dois autores são considerados, em conjunto com Corrêa Telles (também muito citado na nossa amostra), como as principais referências do direito processual brasileiro oitocentista por Lima Lopes (2017, pp. 112-113). Isso ocorria porque, na falta de um código de

processo civil nacional, ainda vigiam as Ordenações Filipinas, cujos comentadores mais prestigiados eram portugueses; ainda segundo Lima Lopes, as primeiras obras brasileiras de processo civil só vão aparecer a partir da década de 1850, e o fato de Teixeira de Freitas, um dos mais prestigiados juristas do império, ter publicado adaptações das obras de Pereira e Souza e Corrêa Telles ao foro brasileiro permitiu que a sua utilidade continuasse ainda por muitos anos. No entanto, com advento da república, o processo passa a ser de responsabilidade estadual, o que leva à promulgação dos primeiros códigos – as ordenações deixam de ser referência obrigatória na maioria dos casos. Alguns estados demoram a codificar – São Paulo, por exemplo, só o faz em 1926 – mas a força dos portugueses vai pouco e pouco decaindo.

A explicação para a ascensão dos americanos é mais fácil. A constituição da primeira república tem algumas inspirações no modelo político dos Estados Unidos<sup>218</sup>, especialmente no que diz respeito ao federalismo e ao controle de constitucionalidade. Por isso, muitos brasileiros buscavam em autores americanos embasamento para explicar elementos da constituição; entre eles, um dos maiores artífices da carta republicana, Ruy Barbosa, autor de alguns dos pareceres analisados nessa pesquisa. A força dos franceses, por sua vez, é devida ao prestígio de sua língua, amplamente conhecida entre os brasileiros, e à importância de sua cultura jurídica, notadamente por via do *code napoleon*. Além da força junto à doutrina civilista, foi no hexágono que se primeiro se formou o direito administrativo, de tal maneira que sua tradição era encarada como mais forte e consistente. A importância da Itália a partir desse momento é mais difícil de explicar e exige uma análise mais cuidadosa. Não pode ser atribuída à unificação tardia, vez que esta já se realizara há vários anos, na década de 1860. A proximidade linguística também não pode ser levantada, porque o mundo hispanófono, mais assemelhado ao brasileiro nesse sentido, conta com muito menos citações que a Itália. Uma hipótese plausível é que o prestígio do positivismo criminal tenha contribuído para que a cultura jurídica italiana ficasse mais conhecida, mas isso certamente ainda não passa de especulação e demanda maior aprofundamento. Quanto à Alemanha, a falta de referências pode ser sim atribuída à barreira linguística, porque o autor mais citado – Otto Meyer, que 20 das 36 referências ao país – é justamente aquele cuja obra teve tradução francesa circulando no Brasil.

Até que ponto as citações de cada país podem ser atribuídas a um ou outro autor excepcional, que elevava artificialmente os índices daquele lugar, ou são associadas a um prestígio mais generalizado daquela cultura jurídica? Para responder a essa questão, é preciso trabalhar um tipo de grandeza estatística chamada “medidas de dispersão”.

---

<sup>218</sup> Mais sobre essas questões nos trabalhos de Lynch (2013) e de Feloniuk (2019).

Uma das medidas mais simples é o desvio-padrão. Ele corresponde à raiz da média do quadrado da distância entre os valores e a média. Ele indica o quanto os dados dentro da amostra em consideração estão em geral próximos da média. Ou seja, quando os valores da amostra estão muito próximos entre si, o desvio-padrão é baixo e, inversamente, quando os valores são muito diferentes, o desvio-padrão é alto. Para os dados apresentados acima, um desvio-padrão baixo para um dado país significa que os autores daquele grupo receberam um número semelhante de citações, enquanto um desvio-padrão alto quer dizer provavelmente que poucos autores receberam muitas citações, e a maioria recebeu uma quantidade baixa – ou o inverso.

Um problema com essa medida é que é difícil comparar significativamente desvios-padrões quando as médias são muito diferentes – como é o caso da amostra em análise. Daqui que se tenha optado por calcular uma outra medida: o coeficiente de variação, que corresponde à divisão entre o desvio-padrão e a média. Ele indica, portanto, quanto os dados de uma dada população estão, em geral distante da média. E, no caso em análise, permite dizer quais países tem autores com números de citações mais ou menos homogêneos. Algo que podemos perceber na tabela a seguir:

<b>Nacionalidade</b>	<b>Número de Autores</b>	<b>Número de Citações</b>	<b>Média</b>	<b>Desvio-Padrão</b>	<b>Coefficiente de Variação</b>
<b>Alemã</b>	12	36	3	5,41	1,8
<b>Americana</b>	22	78	3,5	3,8	1,1
<b>Argentina</b>	7	10	1,4	0,5	0,4
<b>Belga</b>	7	20	2,9	1,7	0,6
<b>Brasileira</b>	74	385	5,2	7,8	1,5
<b>Francesa</b>	77	257	3,3	5,3	1,6
<b>Inglesa</b>	3	4	1,3	0,6	0,5
<b>Italiana</b>	36	120	3,3	4,9	1,5
<b>Mexicana</b>	1	1	1	-	-
<b>Portuguesa</b>	18	151	8,4	16,2	1,9
<b>Romana</b>	4	5	1,25	0,5	0,4
<b>Suíça</b>	3	14	4,7	6,4	1,4
<b>Desconhecida</b>	33	52	1,6	0,9	0,6
<b>Total</b>	297	1133	4,1	7,9	1,9

Tabela 12 Número de autores por nacionalidade e distribuição das citações.

É possível perceber de uma vez, por exemplo, os coeficientes de variação relativamente altos de países como Alemanha e Portugal. É um indicativo de que essas culturas jurídicas não tinham uma influência muito forte por si mesmas, mas por via de um grupo restrito de autores. Para a Alemanha, alguns desses nomes são, por exemplo, Savigny, Paul Laband e o já citado Otto Meyer. Uma análise aprofundada dos livros apresentados por cada país confirma essa interpretação: de Portugal, não se cita nenhum livro de direito administrativo, muito embora

existisse desde 1906 um livro luso exclusivamente sobre desapropriação<sup>219</sup>. Sinal de que o papel de Portugal, muito embora importante, era restrito a determinadas áreas. Não sem razão, é o país com a maior média de citações por autor mencionado. A França, por sua vez, combina dois dados interessantes: é a nação com maior número de autores, mas tem coeficiente de variação relativamente alto, ligeiramente superior ao brasileiro; o Brasil, além disso, tem um terço a mais que as citações da França. Isso é um sinal de que muitos dos autores franceses eram poucos citados – apareciam, mas só algumas vezes. É um indício de que muitas dessas citações eram meras demonstrações de erudição, sem maior aprofundamento – só alguns poucos juristas seriam constantemente empregados, sinalizando um impacto maior na cultura brasileira. Os americanos, por sua vez, apresentam um coeficiente de variação baixo, muito embora não sejam tão citados (menos de 80 vezes). Muito provavelmente isso ocorre porque as citações mais frequentes são de autores de direito constitucional – ou seja, que esclarecem alguns pressupostos importantes para a desapropriação, em particular a possibilidade de controle judicial da administração pública, mas que não tratam diretamente da solução dos problemas jurídicos em discussão. É raro o uso de livros estadunidenses sobre desapropriação, muito embora tenha ocorrido. Isso implica em um “americanismo difuso”, por assim dizer, em muitos textos, mas que não chega a impactar diretamente o resultado de muitos deles.

Uma outra forma interessante de se perceber a dispersão nas citações é o índice-h, muito empregado na cienciometria contemporânea. Esse número corresponde à quantidade n de textos ou, no caso, autores que têm no mínimo o mesmo número n de citações. Essa métrica tem a vantagem sobre a média de retornar valores baixos para conjuntos que tenham concentrações altas de citações, como é o caso de Portugal. Mas ele também ilumina aspectos que não estão abarcados pelo coeficiente de variação. O índice h dá pouca importância para conjuntos que, muito embora sejam bastante homogêneos, são pouco citados. Vejamos os resultados:

<b>Nacionalidade</b>	<b>índice h</b>
<b>Alemã</b>	3
<b>Americana</b>	6
<b>Argentina</b>	2
<b>Belga</b>	3
<b>Brasileira</b>	11
<b>Francesa</b>	7
<b>Inglesa</b>	1
<b>Italiana</b>	5
<b>Mexicana</b>	1
<b>Portuguesa</b>	5
<b>Romana</b>	1

<sup>219</sup> “O direito de propriedade e a utilidade pública: das expropriações”, de José Caeiro da Matta.

<b>Suíça</b>	1
<b>Desconhecida</b>	3
<b>Total</b>	14

*Tabela 13 Índice-h por país.*

Esse quadro mostra que, por exemplo, existem onze juristas brasileiros que foram citados pelo menos onze vezes na nossa amostra, ou que cinco italianos foram citados pelo menos cinco vezes. Comparando esse quadro com o anterior, é possível perceber que, muito embora a Suíça tenha um coeficiente de variação dos mais baixos, o que seria um bom sinal, ela tem também um índice h baixíssimo: apenas 1. Isto porque só um de seus autores foi citado mais de uma vez<sup>220</sup>. Essa métrica confirma o que foi dito antes sobre os americanos e portugueses. Como a distribuição dos primeiros é particularmente homogênea, mas a dos segundos, especialmente concentrada, o resultado é que os EUA têm índice h de 6, e Portugal, de apenas 5, muito embora Portugal tenha mais que o dobro da média de citações por autor. Além disso, o índice h permite perceber que a quantidade de autores brasileiros mais relevantes é maior que o de franceses, já que o índice h do Brasil é 11, bem superior ao 7 alcançado pela França.

A análise conjunta do índice h e do coeficiente de variação, somada a uma observação qualitativa das obras citadas, leva à percepção de algumas tendências gerais. Em primeiro lugar, um prestígio genérico atribuído à França, que se traduz no uso presumivelmente superficial de alguns autores. Em segundo lugar, Portugal, como cultura jurídica, não é particularmente prestigiado, muito embora alguns poucos de seus autores sejam tidos em altíssima conta – particularmente, no direito processual. Em terceiro lugar, os EUA são considerados importantes, mas no âmbito restrito do direito constitucional, e sem ênfase excessiva em determinado autor. Em quarto lugar, os italianos se aproximam da média, sem características muito especiais, tanto no que diz respeito à média de citações, quanto ao coeficiente de variação e ao índice h.

A análise feita até esse momento tomou em consideração os dados brutos. Mas é importante ter em conta também algumas características das fontes que estão sendo analisadas. Do contrário, é possível deixar passar algumas sutilezas e até cometer certos erros. Analisemos então a nacionalidade dos autores segundo o tipo de fonte de onde as citações são retiradas:

---

<sup>220</sup> Gabriel Weiss, cujo tratado sobre a desapropriação foi mencionado doze vezes.

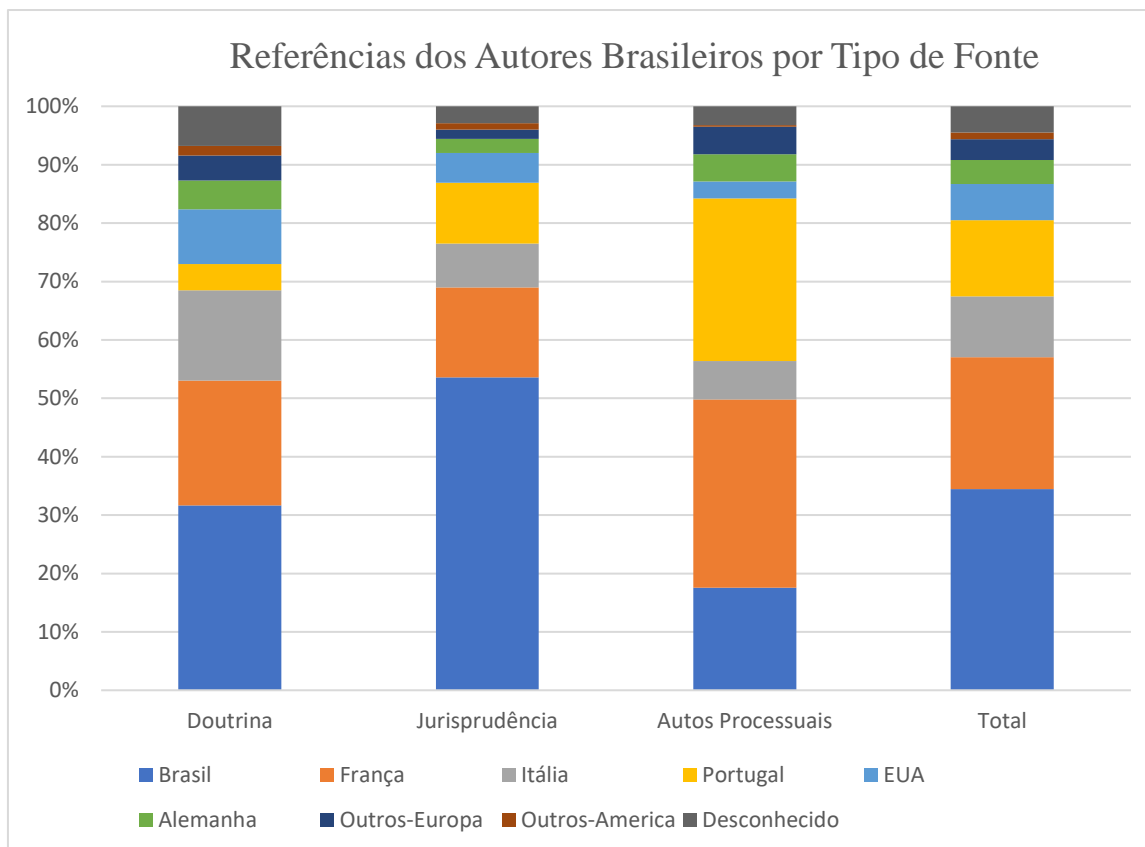


Figura 9 Referências dos Autores Brasileiros por Tipo de Fonte

Salta aos olhos a maior relevância dada ao Brasil na jurisprudência em comparação com as outras fontes: 53% das menções, contra pouco mais de 30% na doutrina e pouco menos de 20% nos autos processuais. Mesmo os portugueses têm participação pelo menos duas vezes mais relevante nas decisões judiciais em comparação com os textos acadêmicos. A chave para a compreensão dessa situação está nos grupos sociais que estão por trás de cada um desse tipo de fonte: juízes no primeiro caso, e acadêmicos e advogados no segundo. Os pronunciamentos judiciais têm requisitos muito estritos: devem se conformar em absoluto com a lei, e estão sujeitos a revisão de outras instâncias. Daí que os magistrados procurem ao máximo segurança e objetividade para fundamentar suas decisões. Essa menor inclinação à audácia os tornaria menos simpáticos a arroubos de erudição suntuária; daí a atração pelo porto seguro das citações de autores brasileiros ou portugueses, que se embasam em leis vigentes no país. Contra a refulgente autoridade da razão, incerta nos tribunais, os magistrados parecem buscar o chão firme da lei. Isso implica que uma análise das obras de doutrina tem a vantagem de evidenciar as ligações com as culturas estrangeiras, mas tem o inconveniente de exagerar a propensão dos juristas nacionais às ligações com forasteiros.

Um problema metodológico especial merece ser levantado com relação aos autos processuais. Esse tipo de fonte, bastante rico, só foi publicado pelo periódico “O Direito”, e, portanto, só está disponível até o ano de 1913. Nele, todo tipo de manifestação aparecia: petições iniciais de promotores, defesas dos advogados, laudos dos árbitros: uma infindável miríade de gêneros textuais e de vozes de atores em combate. Mas a amostra tomada pode representar excessivamente as características de um tempo passado, ou as escolhas editoriais de um periódico específico, motivo pelo qual ela deve ser tomada com cuidado.

De fato, cada um dos tipos de texto empregados tem características bastante particulares. Os de jurisprudência, por exemplo, são muito curtos – eventualmente, reduzem-se a um simplório e enigmático parágrafo. Os autos se estendem por páginas e mais páginas de exercícios argumentativos em constante tentativa de atrair a concordância do magistrado. Isso se reflete na média de citações por texto:

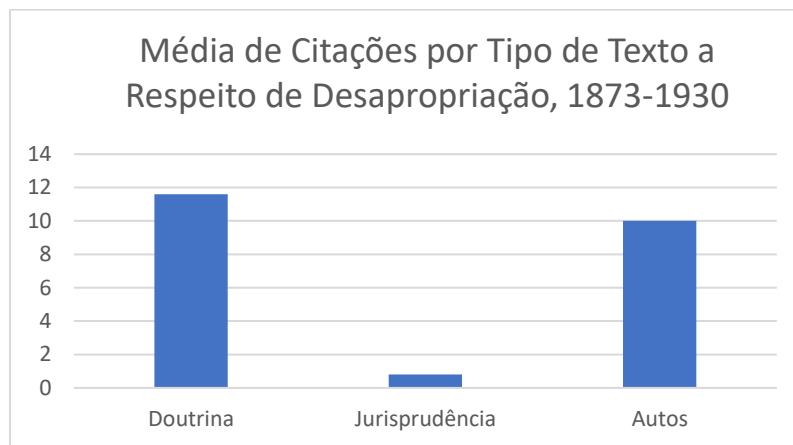


Figura 10 Média de Citações por Tipo de Texto a Respeito de Desapropriação, 1873-1930

Aqui, mais uma confirmação da tendência da jurisprudência à segurança: a média de citações por texto é de 0,8. Ou seja, muitas decisões não citavam uma obra de doutrina sequer. Vácuo argumentativo que certamente era preenchida pela copiosa menção da legislação seca.

É possível perceber uma certa estabilidade temporal nessas práticas de citações. A pequena quantidade de textos utilizados na amostra prejudica a possibilidade de análise por período dos escritos de doutrina e dos autos processuais, mas uma análise mais acurada dos textos de jurisprudência ao longo do tempo retorna resultados interessantes:

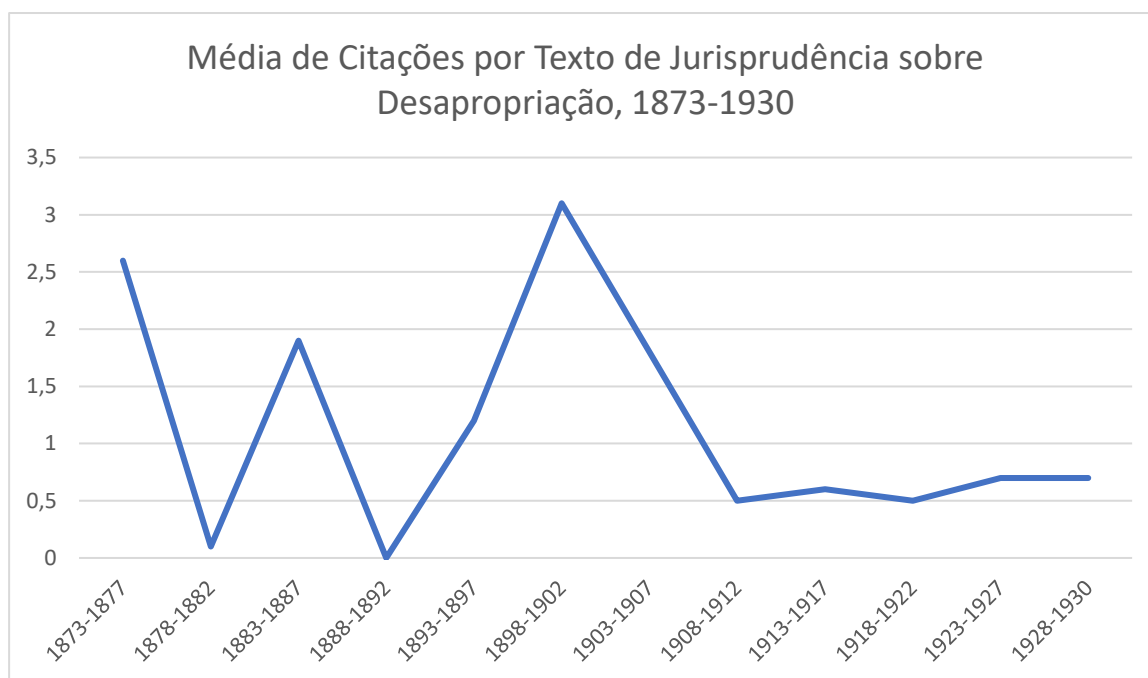


Figura 11 Média de Citações por Texto de Jurisprudência sobre Desapropriação, 1873-1930

Até 1902, a pouca quantidade de textos disponíveis deve responder pela maior oscilação da média. De toda forma, o pico, de 3,1, não chega nem à metade da média global de citações por texto de autos, que é de cerca de 10. Após 1903, com a estabilização maior da quantidade de textos, a média de citações também se estabiliza em torno de 0,5 por texto.

#### 4.2.2 – Médias de citações por tipo de fonte

Até agora, estávamos tratando da quantidade de citações independentemente da sua natureza, quando mencionadas em um texto de tipo específico – o de jurisprudência. Vamos agora inverter a análise, e identificar os tipos de citações (jurisprudência ou doutrina) no conjunto geral dos textos, independentemente da sua natureza.

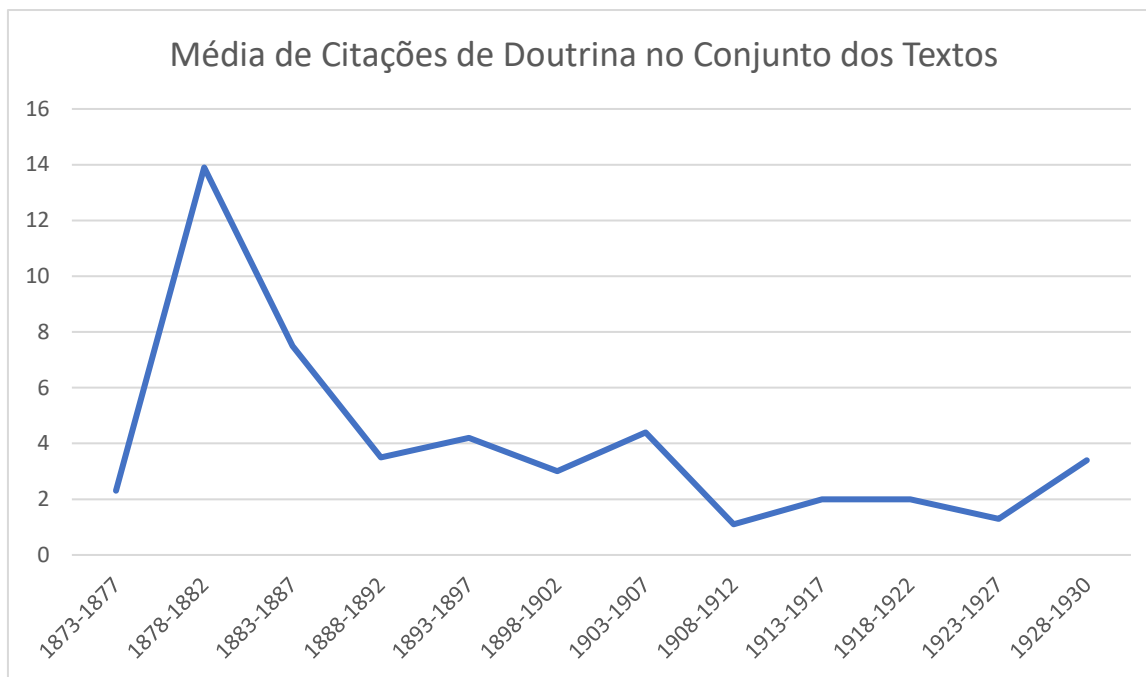


Figura 12 Média de Citações de Doutrina no Conjunto dos Textos

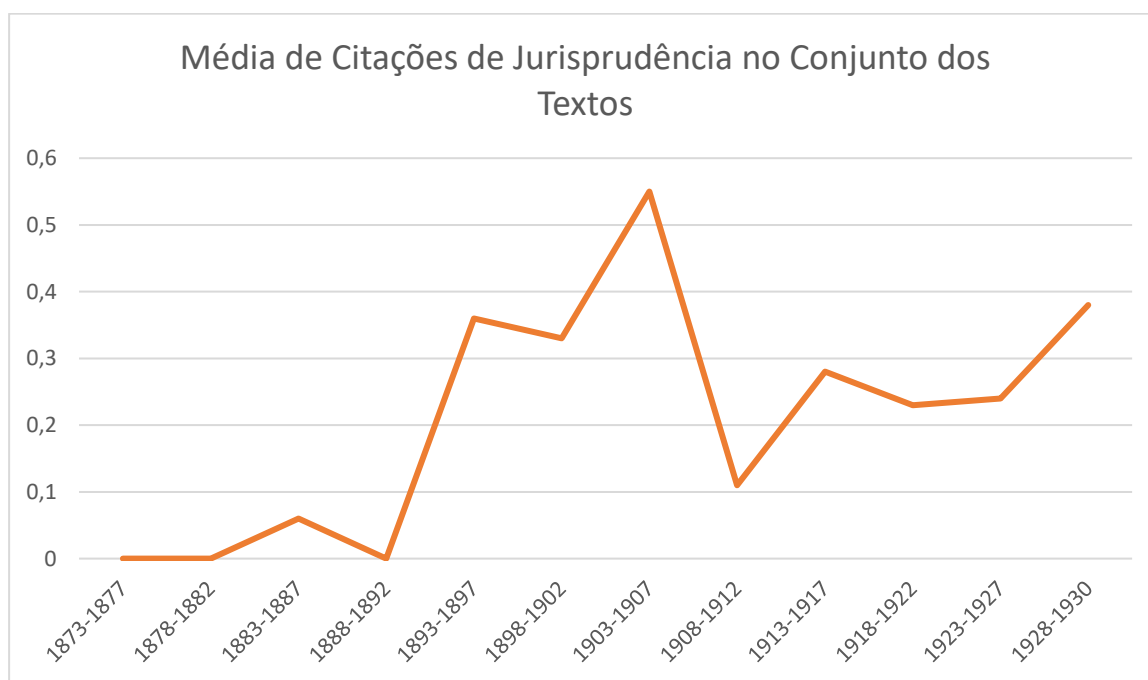


Figura 13 Média de Citações de Jurisprudência no Conjunto dos Textos.

O que se pode perceber é que a jurisprudência é muito pouco citada. Enquanto a doutrina tem média quase nunca abaixo de duas por texto (mesmo depois que não há mais autos disponíveis), a jurisprudência nunca sobe acima de 0,5 por texto. Muito provavelmente, é uma mostra das dificuldades de difusão da jurisprudência no país. Esse tipo de texto só costuma circular através de periódicos, que, como já discutido, tinham vida bastante efêmera. Ademais, era bastante difícil encontrar um texto que referenciasse exatamente a matéria em discussão no

tribunal: era necessário fazer uma pesquisa trabalhosa pelos índices de várias revistas. Era preciso reunir muitas delas, o que dificilmente seria possível fora de bibliotecas estruturadas. Salta aos olhos que as decisões que recolhemos são quase inteiramente dos principais tribunais do país: STF, TJRJ e TJSP; provavelmente, contavam com bibliotecas de qualidade – senão na própria corte, pelo menos nas faculdades localizadas nas respectivas cidades. A situação nos vastos interiores do continente devia ser ainda mais difícil. Em franco contraste, um único livro de doutrina era capaz de fornecer respostas – ainda que genéricas – para a maioria dos temas recorrentes. A jurisprudência, de difícil acesso, era muito pouco utilizada: a média abaixo de 0,5 indica que era mais fácil encontrar um texto não citando jurisprudência do que um que citasse. Essas observações sobre as marcas do uso dos textos também dão pistas importantes sobre as práticas de leitura que precedem a construção desses textos e, para aspectos específicos do direito, o processo pelo qual as decisões eram tomadas.

#### 4.2.3 – Autores mais citados

Após compreender algumas importantes tendências de caráter geral, podemos partir para uma análise mais refinada: quais eram os autores mais citados no período, e o que isso tem a dizer sobre o papel que cada um exercia na cultura jurídica daquele período. Primeiro, vejamos os dez autores mencionados com mais frequência:

<b>Autor</b>	<b>Nacionalidade</b>	<b>Número de Citações</b>
Pereira e Souza, Joaquim José Caetano	Português	58
Lobão, Manoel de Almeida e Souza	Português	44
Teixeira de Freitas, Augusto	Brasileiro	42
Dalloz	Francês	35
Carlos de Carvalho	Brasileiro	30
De Lalleau, M. le Chevalier	Francês	30
Ribas, Antônio Joaquim	Brasileiro	30
Sabbatini, Giunio	Italiano	29
Lafayette Rodrigues Pereira	Brasileiro	25
Barbosa, Ruy	Brasileiro	23

*Tabela 14 Autores mais citados em geral.*

O que marca nessa primeira tabela é a escassez de autores que tratam da desapropriação. Os únicos autores de tratados sobre o tema são De Lalleau e Sabbatini. Além deles, Ruy Barbosa assinou alguns pareceres de relevo sobre o tema. Vale a menção a Antônio Joaquim Ribas, que escreveu uma obra de direito administrativo brasileiro, que, por conseguinte, trata levemente

do tema – muito embora ela tenha correspondido à minoria das menções consideradas na tabela. Os outros autores dessa breve lista tratam sobretudo de temas gerais. Pereira e Souza, concentrando mais da metade das citações de autores portugueses, é voltado ao processo civil. Teixeira de Freitas e Carlos de Carvalho são autores de compilações da legislação privada, e é principalmente por meio dessas obras que eles são mencionados. Dalloz, na verdade, é uma publicação periódica francesa que compila decisões e artigos acadêmicos. Lafayette, por sua vez, é um autor de obras de direito civil. Tudo isso indica que a maioria das citações recenseadas não diz respeito propriamente à desapropriação, mas a questões colaterais que apareciam no processo, ou que eram pressuposto importante para decidir as matérias de desapropriação. Exemplo disso são as questões de propriedade, que são fundamentais para a delimitação de certos problemas administrativos, como será explicitado em outras partes desta dissertação.

Vejamos agora diretamente as obras de direito administrativo mais citadas:

<b>Posição Geral</b>	<b>Autor</b>	<b>Obra Relevante</b>	<b>Data</b>	<b>Origem</b>	<b>Citações</b>
6º	De Lalleau, M. le Chevalier	Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique	1879	Francês	30
7º	Ribas, Antônio Joaquim	Direito administrativo	1866	Brasileiro	30 <sup>221</sup>
8º	Sabbatini, Giunio	Commento alle leggi sulle espropriazioni per pubblica utilita	1890	Italiano	29
11º	Otto Mayer	Le droit administratif allemand	1903	Alemão	20
13º	Whitaker, Firmino	Desapropriação	1925	Brasileiro	18
18º	Leite, Solidônio	Desapropriação por utilidade pública	1903	Brasileiro	12
19º	Weiss, Gabriel de	De l'expropriation pour cause d'utilité public	1897	Suíço	12
20º	Hauriou, Maurice	Précis de Droit Administratif	1892	Francês	11
21º	Meucci, Lorenzo	Diritto Amministrativo	1892	Italiano	11
26º	Chauveau, Adolphe	Principes de competence et jurisdiction administrative	1841	Francês	9
28º	Dufour, Gabriel	De L'expropriation et des dommages causes a la propriete	1848	Francês	8
29º	Macarel, Louis Antoine	Cours d'administration et de droit administratif	1848	Francês	8
32º	Laferrière, Luis Firmin Julien	Cours de droit public et administratif	1860	Francês	7
36º	Prudhon, Jean Baptiste Victor	Traité du domaine public	1833	Francês	7

<sup>221</sup> Apenas 3 das citações são efetivamente devidas a essa obra. As restantes referenciam outros livros.

Dos quatorze autores apresentados nessa tabela, a metade é de franceses, e apenas três são brasileiros (incluindo Ribas, que foi mais citado por obras que não eram de direito administrativo). Parte da explicação dessa situação está relacionada à publicação relativamente tardia dos livros nacionais, que começam a surgir apenas na década de 1920. O tratado do suíço Gabriel Weiss também pode ser assimilado à área cultural francesa, já que ele foi publicado em francês na cidade de Lausanne, na região francófona do país. A lista dos mais citados apresenta apenas seis monografias sobre desapropriação, o que mostra que muito do conhecimento dos juristas brasileiros estava apoiado em obras genéricas de direito administrativo, cujo aprofundamento em temas específicos é, por vezes, insatisfatório. Cabe ressaltar ainda a ausência de autores americanos e portugueses, apesar da grande quantidade de citações que esses grupos apresentavam em geral. Confirma-se então a observação de que a força desses grupos estava restrita respectivamente às áreas de direito constitucional e direito processual civil. A maior parte das obras pertence à segunda metade do século XIX. Dado o período que a pesquisa cobre, pode-se entender que eram já obras de prestígio (muitas tiveram múltiplas reedições), de quando o direito administrativo europeu já estava suficientemente consolidado.

Apesar dessas tendências gerais, já algumas citações curiosas, que merecem ser mencionadas. Há algumas citações de autores portugueses do século XVI, como Cabedo<sup>222</sup>, e do XVIII, como Manuel Álvares Pegas. Cabedo foi citado após 1918 e Pegas, após 1923, ou seja, após a substituição das ordenações pelo código civil, mas antes da vigência do código de processo civil paulista. É um sinal de que, apesar de forma muito reduzida, os juristas de Antigo Regime permaneciam no arquivo textual dos autores brasileiros mesmo após a instituição do código civil de 1917. Além disso, há algumas citações de autores romanos; as institutas de Gaio, por exemplo, são mencionadas em meados do século XIX, e as de Justiniano, na primeira década do XX. Não contei as menções ao Digesto antes de 1917, já que, para esse período, é difícil determinar com exatidão se se trata meramente de doutrina ou de lei, já que o direito romano ainda tinha validade no Brasil; entretanto, foi possível identificar pelo menos uma menção a Ulpiano após 1918. Mais um sinal de que os autores brasileiros, formados na ordem anterior, não abandonaram de imediato as referências pré-modernas em 1917.

A análise das citações em textos sobre a desapropriação mostra que a cultura jurídica brasileira estava bem conectada aos circuitos internacionais. Durante todo o período analisado, há inclusive mais citações de autores internacionais que de brasileiros. Isso mostra que o

---

<sup>222</sup> Título da obra: “Practicarvm observationvm sive decisionvm svpremi senatvs regni lvsitaniae pars prima, perfectam”.

conhecimento jurídico circulava amplamente mesmo em uma sociedade tida como “periférica”. Ademais, mesmo o próprio conhecimento jurídico produzido no Brasil tinha formas diversas de difusão. A depender do autor, há predomínio de textos doutrinários ou de jurisprudência. Mas, de toda forma, há que se destacar que havia uma rede importante de comunicação, frequentemente galvanizada pelas revistas jurídicas. Em primeiro lugar, *O Direito e Revista de Direito*, acompanhadas por outras publicações menores. As decisões dos tribunais, ainda que fragmentárias, circulavam sobretudo por esse canal, com protagonismo para os julgados do STF, do TJRJ e do TJSP. Essas observações permitem caracterizar melhor a cultura jurídica brasileira – ao menos no que diz respeito à desapropriação – em sua forma dinâmica, por meio da movimentação dos textos e das práticas de leitura, tal como elas deixam vestígios nos textos escritos. E, igualmente, permitem subsidiar as escolhas das fontes dos próximos dois capítulos.

## Capítulo 5

# Em Busca da Medida da Intervenção: Doutrina e Jurisprudência da Desapropriação

O direito é feito de muito mais do que simples leis. Cada obra legislativa precisa ser adequadamente interpretada e aplicada por uma série de atores que se interpoem constantemente entre o labor do legislador e a interferência das normas na vida cotidiana do cidadão. O objetivo desse capítulo é exatamente desvendar esse mundo intermédio. Como os intelectuais baseados nas faculdades jurídicas e juristas de fora do mundo acadêmico discutiam as questões abstratas que formam o *pensamento jurídico* brasileiro? Como os juízes, do alto dos tribunais, interpretavam essa gama amplíssima de informações e as convertiam em comandos concretos?

Trabalhei sobretudo com as revistas jurídicas, com o auxílio eventual da imprensa, a partir da qual extraí os textos de conteúdo jurídico mais forte. Identifiquei 5 obras monográficas sobre a desapropriação no Brasil, publicadas entre 1912 e 1930. Também analisei 12 revistas jurídicas<sup>223</sup> publicadas no Brasil entre 1873 e 1930, o que me permitiu identificar um total de 42 textos de doutrina (principalmente pareceres) e 466 decisões de diversos tribunais publicados na imprensa brasileira, envolvendo a desapropriação ou temas correlatos. Muitas dessas revistas se concentravam nos julgados dos tribunais das cidades em que eram publicados; por exemplo, a Revista dos Tribunais, durante um bom tempo, traz quase que só decisões do tribunal de São Paulo, e a Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal, do tribunal do Rio de Janeiro. Isso significa que a amostra que selecionei não será exatamente representativa das decisões que eram tomadas nos tribunais brasileiros; ela refletirá, por outro lado, as decisões mais prestigiosas e que circulavam de forma mais constante entre o público leitor. Isso tem relação com o foco do projeto de pesquisa, que é menos a história administrativa da justiça brasileira, e mais uma história da cultura jurídica - de que o judiciário é apenas uma parte - e, especialmente, do *pensamento jurídico*. A maioria dos textos de doutrina é composta por um ou vários pareceres que tratam de uma consulta em comum. Os julgados normalmente trazem uma sentença ou, caso sejam de tribunais superiores, a sentença final e algumas das sentenças recorridas. São

---

<sup>223</sup> Arquivo Judiciário (1927-1930), Fórum: Revista Mensal (1897, 1901, 1917); O Direito (1873-1913), Revista de Crítica Judiciário (1925-1927), Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal (1906-1929), Revista de Jurisprudência Brasileira (1928-1930), Revista de Jurisprudência, Revista do Supremo Tribunal Federal (1916-1925), Revista dos Tribunais (1912-1930) e Revista Forense (1907-1930).

apresentados tanto casos da justiça estadual quanto da federal, desde a primeira instância até o Supremo Tribunal Federal.

As discussões versavam sobre muitos temas que, às vezes, poderiam parecer pacíficos. Tortos abusos, estradas oblíquas e procedimentos ásperos levavam a que muitos usassem do processo para tentar ganhar tempo e lucrar em cima seja dos particulares, seja da própria administração pública. Problemas que até a letra da lei já resolvera eram alvo de discussão, como a exigência de que a indenização fosse prévia (TJRJ, 1875a).

A inconstância da jurisprudência era muitas vezes visível, e chegou a ser criticada mesmo na imprensa; nesses casos, algumas vezes, o jornal publicava duas decisões com respostas opostas uma ao lado da outra, para que o leitor sentisse o impacto da incongruência. Uma situação importante se referia à justiça da corte. Em casos de hipoteca, era prática corrente do poder público depositar o valor referente à indenização para que os credores se apresentassem e recebessem o valor devido. Entretanto, muitos dos donos dos terrenos consideravam esse procedimento abusivo, e que os credores deveriam se entender diretamente com eles; sob esse argumento, recorriam ao tribunal, que dava respostas diferentes<sup>224</sup>. Em outro jornal, publicou-se uma decisão do STF sobre a competência federal ou estadual em caso de pedido de mandado de manutenção de posse com fundamento na falta de prévia indenização<sup>225</sup>. O jornal afirmou que a corte já havia decidido de formas diferentes, motivo pelo qual não havia qualquer previsibilidade nos rumos do tribunal. De fato, “dada a organização atual do Supremo Tribunal Federal do Brasil, não há possibilidade de haver jurisprudência sobre questão de espécie alguma”. Para a tristeza do jornalista, “a decisão de qualquer questão no Tribunal depende unicamente do comparecimento deste ou daquele juiz”.

Nessas próximas páginas, procurarei descrever as principais questões que eram tratadas na jurisprudência e nos textos de doutrina jurídica. Há algumas linhas-mestras: problemas que se repetem e que claramente tem preeminência sobre os demais, revelando o que interessava com mais força os juristas do período. Mas também há as exceções e as bizarrices que os tribunais sabem revelar com bastante empenho. A desapropriação se liga a muitos ramos do direito, estruturando ações e determinando disputas na esfera civil, processual, constitucional – para não falar no insuspeito direito administrativo. Mas a ideia não é oferecer um quadro dogmático dos problemas suscitados pelo instituto: antes, é compreender historicamente os seus múltiplos enraizamentos, percebendo suas mudanças ao longo do tempo e os seus impactos na

---

<sup>224</sup> *O País*, 15/12/1905.

<sup>225</sup> *Jornal do Brasil*, 14/07/1904.

sociedade - sempre partindo do inaudito universo do jurídico para se espalhar pelos vários cantos da sociedade.

### **5.1 - Um terreno movediço: a classificação da desapropriação**

Da confluência de múltiplos ramos do direito é que a desapropriação tira a sua identidade. Nesta seção, o objetivo é compreender de que maneira diferentes questões de direito substancial – indenização, extensão, enfiteuse, dentre outros – puderam se relacionar com a desapropriação por utilidade pública. Mas, antes de avançar nesses tópicos, é preciso compreender como o próprio instituto da desapropriação era entendido, qual era a sua localização na grande árvore do saber jurídico e suas relações com o direito de propriedade. De fato, a mera análise da lei descarnada não é capaz de revelar as infindas riquezas que a vida pode trazer. Para ficar em um exemplo singular, até a aparentemente fundamental declaração de utilidade pública foi dispensada por um tribunal em processo de desapropriação de uma estrada de ferro (TJRS, 1906). Ela foi considerada desnecessária, porque o contrato de concessão já previa um prazo para que a propriedade retornasse ao governo: um raciocínio simples, mas que a mera leitura das muitas leis sobre o tema não seria capaz de revelar – ou melhor, poderia até esconder. Desvelemos essas múltiplas possibilidades, pois.

Durante o século XIX e princípios do XX, era comum a definição de que a desapropriação fosse um a espécie de venda forçada. De fato, na Itália, essas concepções privatísticas eram empregadas constantemente na segunda metade do século XIX (GASPARRI, 2004, p. 7 e ss.). Esse modo de conceber a desapropriação era uma forma de respeitar a sacralidade da propriedade privada e sua centralidade como direito fundamental do indivíduo. Sua posição vinha respeitada, e era equiparada à que teria caso tivesse ocorrido uma venda voluntária. A referência ao contrato pode ser compreendida, na visão de Wladmiro Gasparri (2004, p. 5) quando se lembra que muitos à época colocavam no centro do contrato não o consenso entre as partes, mas a obrigação que dela dimanava. Daí que não fosse estranho um contrato de compra e venda forçada, como o de expropriação, em que a vontade do privado era substituída pelo comando legal. Assim, há uma preservação fictícia da vontade do privado, ainda que o elemento volitivo não viesse de uma declaração própria, mas fosse definida pela lei, que decretava a utilidade pública do bem.

No Brasil, essas teorias tiveram constante reverberação desde as primeiras obras mais robustas de direito administrativo, que surgiram nos anos 60 do século XIX. Vicente Pereira do

Rego (1860, p. 132), por exemplo, chama a desapropriação de uma “alienação forçada”. Nesse contexto, esse instituto é visto em oposição ao direito de propriedade:

A alienação forçada é uma restrição ao direito concedido pelas Leis civis ao proprietário de gozar e dispor do que é seu, do modo o mais absoluto, com tanto que não faça da sua propriedade um uso proibido pelas Leis e pelos Regulamentos; mas é uma restrição exigida pelo interesse social que n’uma sociedade bem organizada exige imperiosamente o sacrificio de todos os interesses privados (REGO, 1860, p. 132).

Essa concepção vai ter grande longevidade no âmbito do direito brasileiro. Até os anos 20 é possível ler que “a desapropriação assume a feição de uma venda forçada” (STF, 1923e), ou que “[importa] a desapropriação uma verdadeira venda” (TJRJ, 1876b, p. 59). E, muito embora se reconheça que somente mediante indenização pode o poder público “assumir a propriedade particular”, é definido que a desapropriação “é um sacrifício ao bem comum” ainda que “não um confisco” (TJRJ, 1907e). Inclusive, chegou-se a argumentar em algumas oportunidades com dispositivos legais referentes à compra e venda para tratar de dúvidas geradas pela desapropriação<sup>226</sup>.

Essa forma de se ver o problema, entretanto, passou a ser disputada a partir de começos do século XX. Houve, inclusive, confrontações explícitas da teoria antiga: “a desapropriação por utilidade pública não é equiparável ao contrato de compra e venda, por ser um caso de força maior de todo estranho à vontade do locador” (TJRJ, 1907c). Mas esse conflito vai ser longo, com diversas idas e vindas, avanços e recuos. Um caso julgado pelo STF em 1906 é uma mostra cabal disso. Na petição inicial, o advogado afirma que “é bem verdade que devido á perniciosa influencia do direito civil não faltaram escritores que, em tempos passados, fizeram tentativas para explicar a desapropriação como um contrato de compra e venda” (STF, 1906a, p. 169), postura que ele considera amplamente inadequada. No momento da decisão, entretanto, a sentença do STF afirma: “sendo o instituto da desapropriação por utilidade publica regulado pelos principios do contracto de compra e venda embora seja esta forçada pelos direitos da soberania nacional ou JUS IMPERII” (STF, 1906a, p. 185). A mudança de paradigmas nunca é fácil.

Venda forçada ou instituto *sui generis*, mais importante é perceber que a desapropriação causa grande desconforto ao violar uma das vigas-mestras do direito oitocentista – a propriedade. E, com isso, desenvolvem-se pelo menos duas posturas teóricas perante ela: uma

---

<sup>226</sup> “P. que regulando-se em geral a desapropriação pela compra e venda, uma vez entregue a cousa e recebido ou depositado o seu preço, não cabe .ao terceiro que vem reclamar a mesma cousa, á vista da Ord. liv. 4º, tit. 6º e tit. 7-, outra acção senão a de reivindicação” (STJ, 1889).

primeira, que tenta conciliar os interesses do Estado e dos indivíduos; e uma segunda, que assume esse conflito para tentar ao máximo restringir o uso do instituto.

Ao longo das primeiras décadas do século XX, há realmente uma tentativa de conciliar a propriedade com as novas exigências do crescimento dos serviços públicos<sup>227</sup>: é a primeira das posturas a que nos referimos ainda. Mas é interessante que há ainda uma deferência pela terminologia antiga, que lembra o caráter absoluto da propriedade<sup>228</sup>. Um pronunciamento da primeira instância da justiça paulista sintetiza bem o que se pensava na época:

Ao invés de ser [a desapropriação], como querem os sectários de uma certa escola, um ataque à ideia da propriedade, um inimigo do direito privado, essa medida apresenta o meio mais valioso de resolver o problema da combinação dos interesses da sociedade com os do indivíduo, tornando a propriedade um instituto jurídico capaz da existência prática e não uma insuportável calamidade, como seria, caso se a considerasse intangível, para a vida da comunhão (TJSP, 1914b, p. 114).

O fundamento para muitas dessas posições era que o Estado, na complexa sociedade que aos poucos se desenhava, vinha tendo diversos canais por meio dos quais ele poderia intervir na propriedade privada. Firmino Whitaker (1925, p. 10), por exemplo, cita “exigências de estética ou salubridade pública”; “segurança”; obras “relativas à riqueza e economia da coletividade”; “comodidade dos vizinhos” regulando servidões; circunstâncias em que o prédio representa perigo ao público, como quando está em ruínas<sup>229</sup>. Diz-se, por exemplo, que a propriedade tem uma natureza social, mas, por exigências de ordem prática, deve ser confiada a indivíduos<sup>230</sup>.

Apesar dessas posturas de ordem conciliatória, ainda persiste por todo o período um discurso extremamente refratário à desapropriação: é a segunda postura mencionada

---

<sup>227</sup> “O conceito moderno de propriedade não corresponde mais à concepção rígida e individualista dos romanos; é um conceito social, que se opõe a que o proprietário possa fazer da propriedade um exercício tão ilimitado quanto a sua vontade. Assim também a liberdade” (REZENDE, 1929, p. 427).

<sup>228</sup> “Os cidadãos têm, é certo, um direito de propriedade absoluto; as coisas de seu domínio não lhes podem ser tomadas para qualquer uso privado, seja ele qual for, sem o seu consentimento, nem para qualquer uso público sem a devida indenização; mas, a despeito disso, a propriedade privada está sujeita a uma restrição; a saber, que deve ser gozada de maneira razoável, para não prejudicar a outrem; a autoridade pode, por meio de regulamentação, dirigir o seu uso, de forma que não se torne pernicioso aos vizinhos, ou aos cidadãos em geral” (REZENDE, 1929, p. 429).

<sup>229</sup> Astolpho Rezende (1929), por sua vez, usa o art. 554 do CC, inserido em seção sobre os direitos de vizinhança, como um exemplo de limitação da propriedade: “Art. 554. O proprietário, ou inquilino de um prédio tem o direito de impedir que o mau uso da propriedade vizinha possa prejudicar a segurança, o sonego e a saúde dos que o habitam”.

<sup>230</sup> “O que sendo tudo visto e estudando as leis que regem o caso, vê-se desde logo que a propriedade, qualquer que ella seja, tem uma origem social e deve ter um emprego social. Esse principio, porém, não pôde impedir sua concentração individual. E para que esta seja efficaz é preciso ser rodeada das garantias de que as leis a cercão. Em virtude desse principio é que o dominio é de sua natureza irrevogavel e uma vez adquirido não pôde ser desligado da pessoa do proprietario, sinão por utilidade, publica” (TJRJ, 1886, pp. 165-166).

anteriormente. O instituto é descrito como de natureza *odiosa*<sup>231</sup>, e, por isso, a sua interpretação deve ser restrita: toda vez que houver dúvida sobre o que diz a lei, a posição a ser adotada é aquela que mais favoreça o proprietário. As visões da propriedade como algo de natureza sagrada, vistas com frequência nas páginas anteriores, continuam a aparecer em diversas ocasiões<sup>232</sup>. A expansão do Estado por meio da tomada da propriedade, para essas perspectivas, era tratada como um mal necessário, e que, portanto, deveria ser usada apenas em último grau<sup>233</sup>.

Uma outra questão que poderia se impor é a da natureza jurídica da desapropriação: se de direito público ou de direito privado. Mas a posição da doutrina a respeito de nossa legislação “anarquizada”<sup>234</sup> parece ter sido constantemente intermediária entre os dois extremos possíveis:

Considerando que a aplicação da lei de agosto de 1903 ao presente caso equivaleria a dar efeito retroativo à dita lei, na parte em que a mesma dispõe sobre matéria de direito substantivo; porquanto a desapropriação, segundo ensina Otto Mayer, *é uma instituição de direito público, cujos efeitos são do domínio do direito civil. (Le Droit Administratif allemand, vol. 3º, pag. 52, ed. Francesa de 1905):* o fundamento da desapropriação, a justificação da mesma, e a obrigação imposta ao proprietário de submeter-se ao ato da autoridade expropriante, têm assento no direito público; os seus efeitos, especialmente a obrigação de indenizar o expropriado, são regulados pelo direito civil (STF, 1909a, p. 76).

Essa solução foi empregada outras vezes: a utilidade pública era uma questão atinente ao direito administrativo, ao passo que a indenização ficava sob a alçada do direito civil<sup>235</sup>. O STF chegou a afirmar que, em si, a tomada da propriedade pelo poder público deveria ser de natureza administrativa; a indenização, como instituto diverso, é que ficaria na órbita do direito privado<sup>236</sup>. Ou seja, uma instituição pública, mas com efeitos no âmbito privado. Essa

---

<sup>231</sup> “O Dr. ajudante não pôde ignorar que, por ser exceção, e unica, contra o sagrado direito de propriedade, a desapropriação é odiosa e de aplicação restrictissima” (TJRJ, 1882, p. 579).

<sup>232</sup> “não podião e nem devião consentir nas escavações e devastações praticadas sem o menor sinal de deferencia ao proprietário e de respeito ao sagrado direito de propriedade” (TJRJ, 1886, p. 158); “não era menos digna de toda atenção a defesa do sagrado direito da exequente, que representava uma santa instituição, criada com o obolo da caridade” (STJ, 1889, p. 40).

<sup>233</sup> “A desapropriação, fica desde logo subentendido que uma tal exceção, odiosa como todas as exceções, é que deve ter um circulo de ferro inquebrantavel traçado em volta de si, além do qual não possa ir mais uma linha, e que, inversamente, ao principio geral é que deve ser facultada, na medida possivel, toda a amplitude de garantias e de movimentos” (STF, 1904, p. 77).

<sup>234</sup> “É das mais anarquizadas, entre nós a matéria da desapropriação, que nem se rege somente pelo direito civil, nem somente pelo administrativo” (AZEVEDO MARQUES, 1917, p. 87).

<sup>235</sup> “porquanto, o instituto da desapropriação é de natureza mixta, em parte de direito administrativo em parte de natureza civil. A transferencia forçada da propriedade se faz pelo decreto admnistrativo, acto de poder soberano, ditado por uma necessidade, ou utilidade publica. A indemnisação se faz de accôrcllo com as regras do direito civil e pelo processo civil”. (STF, 1913f, p. 290).

<sup>236</sup> “Esta unidade, esta instituição juridica, a desapropriação por necessidade ou utilidade publica, onde se a enquadra? no direito civil? no direito administrativo? No direito administrativo passo a mostrar. No direito civil, trata-se de fixar os limites do reciproco poder jurídico dos indivíduos entre si. Nele, as instituições jurídicas prendem-se todas ás diferentes espécies de direitos individuais. (...). No direito administrativo, ao contrário, os

configuração parece ter sido aceita de forma mais ou menos pacífica, e não suscitou muitos debates.

Mal necessário ou consequência natural da conciliação entre indivíduo e sociedade: posturas filosóficas de muito relevo para se pensar o instituto, mas insuficientes para dar conta de todos os problemas que ele suscitava. Vejamos agora como as outras questões eram por ele tratadas.

## 5.2 - Transformar a propriedade: o regime das indenizações

O drama da desapropriação é a tentativa de preservação da propriedade sem impossibilitar a garantia do interesse público. O instrumento pelo qual isso pode ser feito é a determinação da indenização. Se, na decretação da utilidade pública, o Estado reina quase absoluto, é na compensação paga ao particular que o império da propriedade pode garantir algum lugar. Mas muitas dúvidas estão envolvidas na mensuração desse valor: qual o limite da indenização? Qual o montante exato que os valores devem atingir? O que pode ser indenizado? Com quais critérios? Foram essas algumas das questões centrais com que a jurisprudência e a doutrina brasileira lidaram no começo do século XX. Matéria muito difícil, conforme advertência do tribunal paulista:

Nas desapropriações, a indenização deve ser avaliada de modo ‘sui generis’, sempre a mais em favor do proprietário porque este sofre a violência de vender quando não quer vender, o que é indenizável. Principalmente no Brasil, especialmente no Estado de São Paulo, onde a valorização se faz pelo simples decurso do tempo e pelo progresso natural. Assim, um terreno, ou casa, ou terras, em certos lugares, pode nada ou quase nada valer como preço venal de momento; mas pode-se prever que virão a valer muito dinheiro depois de algum tempo (...). Por isso, nós brasileiros, precisamos de normas especiais sobre desapropriações, não servindo as dos países estrangeiros, velhos, onde os valores imobiliários estão mais ou menos permanentes dos mercados (TJSP, 1918d, p. 398).

Seria preciso atingir um difícil equilíbrio:

Se a desapropriação não deve ser um negócio de *pechincha* evidente para o desapropriado, também não deve ser uma oportunidade para o poder desapropriante comprar barato; ao contrário, ele deve sempre comprar mais caro que os particulares. Os grandes abusos praticados às vezes não devem conduzir a justiça ao extremo

---

direitos individuais não tem senão um papel acessório. O essencial é o poder público e a maneira por que sua ação é determinada pela organização do direito público”. P. (STF, 1906a, p. 164) “Não ha evidentemente instituição jurídica mixta, de direito civil e direito administrativo, o que não significa a impossibilidade de uma instituição de direito publico ser a causa de um conjuncto de relações novas, que, por sua natureza, pertençam ao direito civil”. (STF, 1906a, p. 168).

oposto de *puxar para baixo* em detrimento da propriedade privada, respeitabilíssima. Ao contrário, cairíamos no socialismo de Estado<sup>237</sup>. (TJSP, 1918d, p. 399).

Mas, para atingir esse meio-termo, tão desejável quanto etéreo, muitas coisas deveriam ser levadas em consideração. Uma primeira questão de relevo era a dos limites da indenização. Como já discutido no capítulo 2, em cada um dos diferentes modelos do instituto, os limites do preço a ser pago pelo poder público eram diferentes. A partir 1903, essas questões estiveram determinadas por uma série de pequenas regras no art. 31 do decreto 4.956. A principal dela é a do § 5º, pela qual a indenização estava limitada a um mínimo de 10 e a um máximo de 15 vezes o valor locativo. Dessa maneira, garantia-se que nem o proprietário ficava muito prejudicado, nem que o poder público tivesse que arcar com custos muito excessivos<sup>238</sup>.

A determinação do valor locativo não era coisa particularmente difícil – pelo menos à primeira vista: todos os prédios urbanos o tinham registrado, porque ele era a base de cálculo para a cobrança do imposto predial<sup>239</sup> (Decreto 7.051 de 18 de outubro de 1878). Mas essa definição formal do problema não cortava a entrada de eventuais contestações: era possível interpretar que se deveria tomar em consideração não o valor a partir do qual o imposto fora calculado, mas aquele que era efetivamente cobrado dos inquilinos. Isto porque o montante declarado para a fazenda estadual nem sempre correspondia ao que era efetivamente cobrado dos locatários – algumas vezes, com a intenção velada de sonegar os tributos devidos. Mas a imprensa se colocou contra essa interpretação que visava usar o valor real do aluguel na determinação da indenização. A *Gazeta de Notícias*, por exemplo, elogiou uma decisão do STF a qual estabelecia que a base para o valor locativo era o imposto predial, e não os contratos de locação. Com isso, salvaguardava-se o bem público: “quem lesou o fisco anos e anos tem agora de sofrer as consequências”: quem enganou a prefeitura declarando um aluguel menor e, portanto, sofrendo tributação mais branda teria agora as consequências merecidas. Uma providência importante, já que “todos sabem quão difícil é impedir que floresçam industriais, especialistas de desapropriações, hábeis em simular prejuízos fantásticos”<sup>240</sup>.

---

<sup>237</sup> Aqui, mais uma vez aparece o fantasma do “socialismo de Estado”. Essas referências ao socialismo e ao comunismo estavam na ordem do dia. A propalada *questão social* era amplamente discutida, e dois anos depois daria título a uma obra do ministro Viveiros de Castro; esse julgado é de apenas um ano depois da grande greve de 1917.

<sup>238</sup> Isso não impedia que o Estado tentasse manipular o valor locativo. Em um caso (STF, 1906e), a prefeitura modificou para baixo o valor do imposto predial de três anos depois, e ele foi empregado para a avaliação do prédio. O tribunal considerou que a modificação era justa, mas que o novo valor não poderia ser empregado para calcular o valor da indenização.

<sup>239</sup> Anos depois, essa prática seria criticada pelo tribunal do Rio de Janeiro (1927a), que, no entanto, elogiaria o código de processo mineiro por não vincular o valor locativo ao imposto predial.

<sup>240</sup> *Gazeta de Notícias*, 06/08/1905.

Além do valor locativo, a negociação entabulada pelas partes era considerada no momento de limitar a indenização: não poderia ser nem superior ao oferecido pelo poder público, nem inferior ao mínimo pedido pelo particular; essa limitação subsistia mesmo quando as ofertas haviam sido feitas extrajudicialmente (TJRJ, 1908b). Ainda havia todo um regime de exceções, como era o caso do § 9º, o qual autorizava, para casos de propriedades em ruínas, que se estabelecesse um preço abaixo do mínimo<sup>241</sup>. Esses dispositivos, apesar de muito claros, tiveram de ser judicialmente discutidos. Em alguns casos (STJ, 1888; TJSP, 1889; STF, 1911g, 1922d, 1922r), laudos foram anulados exatamente porque estabeleciam indenizações em valores superiores a 15 ou 20 vezes o valor locativo do imóvel, a depender da época<sup>242</sup>, ou acima até mesmo do pedido do proprietário (STF, 1908d). Em outra situação, um prédio em ruínas foi avaliado dentro dos limites legais estabelecidos para prédios normais, o que motivou a interposição de uma apelação pelo poder público (STF, 1906d). Em pelo menos um caso, o valor locativo não pôde ser utilizado plenamente na indenização, porque ele fora estabelecido deixando-se de considerar as benfeitorias que haviam sido erguidas no terreno (STF, 1907b). Por fim, era preciso saber se o valor locativo deveria ser adotado por si, ou se era preciso descontar o montante dos impostos que sobre ele incidiam<sup>243</sup>. E o limite máximo, em uma oportunidade, foi simplesmente desrespeitado, o que gerou uma controversa decisão que chegou a ser levada à imprensa<sup>244</sup>.

A limitação, entretanto, não estava isenta de polêmica. Será que os aluguéis eram de fato um meio adequado para determinar o preço justo para a venda de um bem? Se o valor real de uma propriedade fosse maior que o limite máximo, estaria acontecendo, na verdade, um vilipêndio ao patrimônio: a propriedade sagrada seria inadvertidamente profanada - heresia

---

<sup>241</sup> Nos tempos do império, uma decisão administrativa (MINISTÉRIO DO IMPÉRIO, 1888) parecia reconhecer que prédios em ruínas pudessem ser demolidos sem a respectiva indenização. Os fundamentos eram os arts. 66 § 3º e 71 da lei de 1º de outubro de 1828, relativa às Câmaras Municipais. Eles afirmavam o seguinte: “Art. 66 [As Câmaras Municipais] terão a seu cargo tudo quanto diz respeito à polícia e economia das povoações, e seus termos, pelo que tomarão deliberações, e proverão por suas posturas sobre os objetos seguintes: (...) § 3º sobre edifícios ruinosos, escavações e precipícios nas vizinhanças das povoações, mandando-lhes por divisas para advertir os que transitam (...) Art. 71 As Câmaras deliberarão em geral sobre os meios de promover e manter a tranquilidade, segurança, saúde e comodidade dos habitantes; o asseio, segurança, elegância e regularidade externa dos edifícios, e ruas das povoações, e sobre estes objetos formarão as suas posturas, que serão publicadas por editais, antes e depois de confirmadas”. Posteriormente, já na república, uma outra decisão seguiu um caminho semelhante (TJSP, 1898).

<sup>242</sup> Houve um caso em que, inversamente, houve anulação porque se seguiu o valor locativo (STF, 1903). O problema era que o prédio, subsistente no ano anterior, havia sido posteriormente demolido.

<sup>243</sup> *Jornal do Comércio*, 03/01/1856. O presidente da companhia responsável pela construção da Estrada de Ferro Dom Pedro II pediu esclarecimentos a respeito da interpretação do regulamento. Ele desejava saber se a referência feita ao “rendimento calculado pela décima” significava que a indenização deveria descontar a décima do valor do aluguel – tal como ele imaginava – ou se a interpretação correta seria outra. O governo respondeu concordando com a interpretação que ele havia dado.

<sup>244</sup> *Gazeta de Notícias*, 25/10/1904; *Gazeta de Notícias*, 26/10/1904.

inadmissível aos olhos liberais. Eurico Sodré (1928, pp. 46-48) faz referência a essa discussão. Tratando da tramitação da lei de desapropriação de 1903, ele lembra que alguns parlamentares, como Ruy Barbosa, haviam votado contra a limitação da indenização, e Pedro Lessa, em alguns votos vencidos no STF<sup>245</sup>, tomara a mesma posição<sup>246</sup>. Para eles, aquele pequeno parágrafo impunha uma cabal violação, porque autorizava uma compensação inferior ao valor efetivo do bem em questão, caso ele superasse o mágico número dos 15 valores locativos. Entretanto, para o próprio Sodré, não há motivos para se pensar assim. Primeiro, porque é tradicional no direito brasileiro impor limites à avaliação, e isso já estava estabelecido por *Lobão*, em seu “Tratado prático das avaliações e dos danos” (1826), que referenciava legislação setecentista. Exigência semelhante se encontrava na lei de 1855<sup>247</sup>. Em segundo lugar, a lei não estabelecia um valor absoluto, mas um intervalo, dentro do qual os árbitros podiam decidir. Em terceiro, o estabelecimento de um teto era uma proteção contra a ação de árbitros inescrupulosos<sup>248</sup>. Em quarto lugar, o valor locatício era um critério frequentemente usado entre os particulares nas mais diversas situações para estimar, direta ou indiretamente, o valor do imóvel<sup>249</sup>. Ou seja, essa limitação era apenas uma incorporação à legislação de um critério razoável já há muito empregado na prática brasileira, que punha em equilíbrio o interesse público e o privado<sup>250</sup>.

O limite máximo da indenização caiu da lei de 1855 para a de 1903 – 15 a 20 vezes o valor locativo para 10 a 15 -, o que gerou controvérsias em um caso julgado no Rio de Janeiro (STF, 1909a). Nele, foi decretada a utilidade pública de um prédio em 1892, a indenização foi

---

<sup>245</sup> Foi possível encontrar um exemplo (STF, 1909b).

<sup>246</sup> O Tribunal do Rio de Janeiro chegou a tomar a mesma posição a respeito do código do seu estado (TJRJ, 1927a).

<sup>247</sup> Esse mesmo argumento tradicionalista também é empregado por Solidônio Leite (1928, p. 107).

<sup>248</sup> “O que se observa todos os dias no foro é a insaciabilidade de certos proprietários que querem bater moeda sobre a necessidade ou a utilidade pública de uma obra, transformando a desapropriação em um rendoso negócio, no qual, não raro, interessam os próprios avaliadores, especialmente o desempatador, a quem, muitas vezes, oferecem parte do preço” (SODRÉ, 1928, P. 50).

<sup>249</sup> De fato, quando o valor locativo, tal como declarado no imposto predial, não estivesse disponível, deveria ser empregado diretamente o valor pago a título de aluguel no ano anterior – é o § 7º do art. 31. disposição é ligeiramente diferente do art. 2º, § 1º da lei 1.021 de 1903, que afirma: “se a propriedade não estiver sujeita a imposto predial, o valor da indenização será calculado pelo aluguel do último ano, verificado ou estimado por árbitros”. Solidônio Leite (1928, pp. 118-120) relata que Barata Ribeiro havia criticado esse dispositivo. Para ele, não faria sentido estimar o valor do aluguel, já que ele pode ser provado pelo recibo do pagamento. Para contestá-lo, realizando uma estimativa, seria necessário provar o dolo, coisa nem sempre fácil de ser feita. Mas Solidônio Leite contesta essa interpretação. Para ele, a verificação ou estimativa se refere ao valor da indenização, e não ao dos aluguéis. Por isso, não há qualquer problema na aplicação do dispositivo. Além disso, caso falte tanto o imposto predial quanto o aluguel do último ano, os árbitros deverão chegar a um valor por estimativa, independente das bases legalmente exigidas – já que, no caso, elas não existem.

<sup>250</sup> “Em nome de um liberalismo falso e prejudicial, muitos dos nossos legisladores, ao discutirem leis de desapropriação, só se preocupam de defender o expropriado contra o expropriante, como se aquele fosse vítima e esse o algoz, numa inversão completa da realidade. Essas garantias, entretanto, devem ser recíprocas. Se algum cuidado especial devesse qualquer das partes merecer do legislador, esta seria o expropriante, mais exposto sempre a exigências desmedidas” (SODRÉ, 1928, p. 51).

homologada em 1897, e não se deu prosseguimento ao feito até 1903, quando o expropriante desistiu da desapropriação e voltou a executá-la segundo o novo decreto daquele ano. O juízo *a quo* julgara pela aplicação do decreto de 27 de outubro de 1855, e não pelo de 1903. Essa mudança seria prejudicial ao proprietário, vez que o decreto de 1855 fixava o valor máximo da indenização em 20 vezes o valor locativo, e o segundo, em apenas 15 vezes. O caso sinalizava tamanha arbitrariedade que chegou a ser noticiado na imprensa<sup>251</sup>.

Outra determinação do decreto de 1903 que gerou controvérsia tanto nas salas dos tribunais quanto nas páginas dos livros jurídicos foi o § 9º do art. 31. O dispositivo estabelece que, em casos de prédio em ruína, deve ser estimado o valor necessário para a reforma, e ele deve ser descontado do preço da indenização. Solidônio Leite (1928, pp. 122-123) lembra a posição de Barata Ribeiro quando da tramitação do projeto, ocasião em que havia criticado esse dispositivo. Para ele, quando o prédio está caindo, e foi condenado pelo município, é como se não houvesse qualquer construção, e somente o valor do chão deveria contar. Ele lembra o exemplo da rua Machado Coelho, em que, no seu tempo de prefeito, tivera de desapropriar prédios em estado lastimável, e teve de lidar com diversos problemas operacionais. Mas Solidônio Leite mais uma vez discorda dessa interpretação. Para ele, ignorar o valor da casa daria margem a espoliações absolutamente indevidas: “um prefeito pouco escrupuloso teria meio fácil de atentar contra a propriedade individual, demolindo prédios, que lhe aproovesse interditar, e indenizando apenas o valor do solo”.

Toda essa discussão se refere a alugueis. Mas o que poderia ser feito quando o prédio estivesse ocupado pelo próprio dono? A resposta vinha no § 6º do art. 31 – e ainda com uma medida protetiva. A lei afirma expressamente: “nos prédios ocupados pelos donos, ou pessoas pobres, e estalagens, o valor locativo será computado sem o desconto da porcentagem declarada no art. 12, nº 1 e § 2º do dec. Nº 7.051, de 1878, e arts. 13 nº 1 e §§ 2º e 4º § 4º do dec. Municipal n. 482 de 1903”. Esse decreto era o que tratava da cobrança do imposto predial, que, como já discutido, tinha justamente o valor locativo como base de cálculo. Mas, exatamente para reduzir o imposto em situações de necessidade, esses artigos do decreto impunham uma redução de um terço do valor locativo caso o prédio fosse ocupado pelo dono; e colocavam o preço das áreas circundantes como critério para o cálculo do valor. Eram medidas razoáveis, já que diminuam o imposto quando o dono do bem o usasse para a sua residência, e não para gerar renda. Mas,

---

<sup>251</sup> *O País*, 13/08/1905. “A lei que regula a indenização devida pela desapropriação é a que vigorava ao tempo em que foi declarado de utilidade pública o imóvel a desapropriar. Assim, não é lícito desistir da desapropriação iniciada tão somente para requerer novo processo de indenização em que se aplique os dispositivos de uma lei nova desfavorável ao expropriado”.

se fosse mantido na desapropriação, levaria ao efeito inverso: diminuir o preço dos bens mais fundamentais da família; daí a eliminação da redução<sup>252</sup>.

Foram cruciais os casos de contestação da idoneidade dos árbitros. Afinal, nas mãos desses personagens é que estava a determinação do valor da indenização, “única proteção” da propriedade. Esses ataques se deram sob as mais diferentes bases imagináveis, mas nem sempre suas razões foram aceitas pelos juízes. Um exemplo vem de Minas Gérias (TJMG, 1897a): um proprietário de terreno desapropriado para a construção da futura capital Belo Horizonte reclamava que os árbitros eram funcionários da Comissão Construtora da Nova Capital e, por isso, não teriam como agir com imparcialidade. O tribunal, entretanto, discordou<sup>253</sup>.

Outra questão dramática dizia respeito àquilo que era possível indenizar. Um exemplo é a questão da propriedade do subsolo, e se a construção de uma rede de esgoto embaixo de uma propriedade poderia ensejar reparação. A resposta, dada no Rio de Janeiro no início do século, foi que sim<sup>254</sup> (TJRJ, 1906). O levantamento do nível da rua, quando prejudicava a habitabilidade de um prédio, também podia gerar indenização<sup>255</sup>; em alguns casos em que essa questão foi discutida, a prefeitura alegava que a valorização do imóvel compensava os prejuízos, mas o tribunal carioca não aceitava essa forma de defesa (TJRJ, 1907f; 1907g). Variações no alinhamento também foram levadas em consideração (TJSP, 1924f, 1925i, 1927h, 1928d) para gerar compensação financeira, assim como a passagem de linha elétrica<sup>256</sup>.

---

<sup>252</sup> Essa referência que constava da lei de 1903 foi objeto de um parecer de Vicente Ferrer (1910) já na república. A consulta pergunta se ainda vigia o art. 2, n. 1 e § 2º do decreto 7.051, relativo ao imposto predial, por força da referência feita no art. 31, § 6º do decreto 4.956 de 9 de setembro de 1903. O autor considera que não, e que essa referência era um erro do legislador. Em sua visão, o referido decreto nunca vigorou na capital federal, mas apenas nas províncias, e para tratar de bens das sociedades pias, sociedades anônimas e corporações de mão morta. A lei buscou erroneamente incorporar a disposição, em meio à pressa com que se buscava redigi-la, para que pudessem ter início os trabalhos de melhoramento do Rio de Janeiro. O autor inclusive cita que, no congresso, se dissera que “a lei não prestava, mas não havia tempo para emenda-la ou substituí-la”. O artigo referido, mandava que se diminuísse do valor locativo estimado o valor de um terço, no caso de ser habitado pelo proprietário. Entretanto, desde o decreto municipal de 31 de maio de 1905, a Fazenda Municipal não mais lançava o valor com desconto de um terço para os prédios ocupados pelo proprietário, como no regime de 1878: colocava o valor inteiro. A se aplicar diretamente a legislação, se acrescentaria um terço sobre o valor inteiro, o que resultaria em absurdo, e em indevido favorecimento do proprietário. A posição de Vicente Ferrer no parecer reproduzia o que vinha sendo decidido na justiça (TJRJ, 1909a).

<sup>253</sup> “Considerando que pelo fato de serem empregados da comissão construtora não é lícito concluir legalmente pelo interesse dos árbitros no processo de desapropriação, tanto que o próprio apelante nenhuma reclamação ofereceu concernente à indicação desses árbitros, da qual teve conhecimento em tempo anterior ao arbitramento”.

<sup>254</sup> “O Estado não se podia apropriar do subsolo do terreno do A. e nele fazer obras, sem desapropriação e indenização prévia. São serviços de utilidade pública e geral, diz a ré; mas é justamente neste caso e no de necessidade pública que a Constituição concede ao Estado o direito de desapropriação, direito excepcional, restritamente limitado a esses dois casos únicos, salvas as limitações referentes às minas”.

<sup>255</sup> “O fato de ser de utilidade pública a obra feita pela Fazenda Municipal não exclui a obrigação de indenizar os prejuízos dela resultantes para terceiros. Assim, o levantamento do nível de uma rua quando obsta a ulterior habitação de um prédio edificado no respectivo trecho autoriza o seu proprietário a reclamar indenização, que deverá ser liquidada na execução”.

<sup>256</sup> Mas só com referência à parte do terreno em que as linhas passam; não se pode considerar como se toda a propriedade fosse desvalorizada pela obra (TJSP, 1926h, 1927i).

Entretanto, o fato de a parte desapropriada ser “a mais valiosa” da propriedade foi um critério cuja validade foi rejeitada (TJSP, 1926j, 1927d).

Um caso de construção de estrada de ferro traz diversos exemplos de prejuízos que a passagem de uma ferrovia por uma fazenda poderia proporcionar, e que tiveram a sua indenização determinada pelo STF (1920b): O autor da ação alegou que os funcionários do governo haviam destruído algumas cercas suas, o que impossibilitava o uso da área para a criação de gado; ademais, as fagulhas das locomotivas podiam iniciar incêndios com mais facilidade; o corte de certos pastos dificultava seu uso; e o aterramento de alguns valos desorganizava a divisão da pastagem. Todo o terreno, tido como da melhor qualidade, havia sofrido uma importante depreciação, que, agora, deveria ser indenizada pela União. Outra questão importante era a das benfeitorias: elas não poderiam ser indenizadas caso tivessem sido erguidas após a decretação da desapropriação<sup>257</sup>.

Em outro caso, foi discutida a lei mineira de 1850, que, em seu art. 9º, autorizaria que, em casos de construção de estradas, não houvesse indenização; esse dispositivo, entretanto, foi considerado inconstitucional (STJ, 1886). Provisões semelhantes tiveram o mesmo destino no Rio de Janeiro (TRJR, 1875b) e em São Paulo (STF, 1897<sup>258</sup>). Esse último caso, envolvendo a Companhia Lucros reais, foi posteriormente citado em outro julgado (TJSP, 1899a) como sendo paradigmático para a definição da inconstitucionalidade da determinação de que apenas as benfeitorias fossem indenizadas.

A determinação do que era indenizável, no caso de São Paulo, deveria ser acompanhada por um laudo pormenorizado, como coloca o artigo 6º da lei paulista de 1836:

O valor da propriedade será calculado não só pelo intrínseco da mesma, como de sua localidade, proveito que dela tirava o proprietário e danos que lhe resultarem de sua privação. Excetua-se, porém, a desapropriação por motivo de estradas, pois, nesse caso, o proprietário não tem direito de exigir indenização do terreno, que elas ocuparam, e só sim das benfeitorias, que se destruírem, sendo tais perdas confirmadas pelas vantagens que resultarem da estrada.

---

<sup>257</sup> Houve um caso (TJRJ, 1914c), entretanto, em que os planos para a desapropriação foram alterados posteriormente, e entre um e outro fato, o proprietário introduziu melhorias no prédio. O tribunal considerou que, nesse caso específico, era possível determinar a indenização.

<sup>258</sup> Neste caso, ocorreu a declaração de inconstitucionalidade do art. 6º da lei paulista de 1836. A primeira instância havia decidido contra a inconstitucionalidade, sob o argumento de que se “considera[va] indenizado o proprietário pela vantagem geral advinda da abertura da estrada e pelo aumento do valor da parte não desapropriada”. A parte alegou que esse comando violava a exigência constitucional de indenização pela desapropriação, mas o tribunal de segunda instância afirmou que não, com apenas um voto em contrário. O tribunal usou como um dos argumentos que o dispositivo da constituição republicana que protegia a propriedade era igual ao da constituição imperial, e que, portanto, não faria sentido afirmar que a carta maior havia revogado a lei paulista. Deu-se recurso extraordinário ao STF, e o tribunal decidiu que havia sim inconstitucionalidade, e que ela nunca fora declarada anteriormente porque, no Império, o poder judiciário não tinha a prerrogativa de avaliar a constitucionalidade das leis, mas apenas de aplicá-las.

A última parte do artigo não parece ter sido muito aplicada; pelo menos não literalmente. Isso pode ser depreendido de um julgado dos anos 1920 (TJSP, 1925h), em que o laudo avaliava o prejuízo como muito diminuto exatamente por causa da valorização proporcionada pela construção de uma estrada. Entretanto, o tribunal não acatou essa razão e aumentou o valor da indenização porque a propriedade já contava com outra estrada que a servia, de modo que ela poderia tirar pouco proveito de uma nova via. Outra decisão paulista define como “lucros cessantes” os prejuízos decorrentes da construção de estradas em terreno particular (TJSP, 1927c). De toda forma, a discussão mostra que a determinação de cada elemento do que compunha a propriedade deveria ser bastante pormenorizada, pelo menos em São Paulo. A consequência é que os laudos deveriam discriminar detalhadamente todos os componentes da propriedade. Isso foi bem discutido em uma decisão dos anos 10 (TJSP, 1912c). O caso trata de uma desapropriação de águas, cujo laudo foi considerado incompleto pelo proprietário. Ele afirmava que os avaliadores não levaram em conta os prejuízos decorrentes da servidão de passagem criada para a municipalidade, nem o valor da água como força motora. A maioria, liderada pelo ministro Gabriel Gomide, acolheu as razões apresentadas pelo embargante, considerando que o laudo era incompleto. Apenas discordava se o julgamento deveria ser convertido em diligência, para que os valores faltantes fossem avaliados, ou se o julgamento original deveria ser anulado. Já Firmino Whitaker defendia que apenas por nulidade, e não por injustiça, o laudo poderia ser anulado, e, portanto, não havia o que fazer. Ademais, citando Carlos de Carvalho, afirmou que as águas só poderiam ser avaliadas como força motora quando assim fossem utilizadas pelo proprietário; no caso em discussão, elas eram empregadas apenas para dar de beber aos animais da fazenda<sup>259</sup>.

Os critérios para determinar o valor da avaliação também eram uma questão bastante relevante. O valor dos terrenos limítrofes era uma variável frequentemente tida em conta (STF, 1901c)<sup>260</sup>. Um caso particular partiu desse critério para tecer outras considerações (TJSP,

---

<sup>259</sup> “porquanto, contemplando apenas em sua generalidade a tese contida no art. 6º da Lei n. 57 de 18 de março de 1836, deixou de desenvolvê-la e aplica-la em suas consequência práticas, como lhe cumpria, tudo avaliando englobadamente, sem especificar quais os danos e prejuízos acarretados pela desapropriação em causa; apegou-se, como critério exclusivo, ao preço das terras, atribuindo às desapropriandas um valor maior em alusão aos danos aludidos, mas em proporção à área das mesmas, quando a desvalorização da fazenda do embargante, como resultado da criação do domínio encravado, poderia ser de grande monta embora mínima fosse aquela área” (TJSP, 1912c, p. 314).

<sup>260</sup> Um caso interessante a respeito do valor da indenização aconteceu em São Paulo (TJSP, 1912d). O estado havia desapropriado fazenda de Antônio Álvares Leite Penteado, mas, no momento da escolha dos árbitros, ele se negou a indicar os de sua preferência. Afirmava que, por contrato com o governo do Estado, havia se obrigado a ceder gratuitamente o terreno, em troca do prolongamento de um caminho de *tram* até uma sua fábrica de tecido. A avaliação foi feita à revelia do proprietário. Entretanto, ele considerou o valor da indenização muito baixo, e,

1917h): se em desapropriações amigáveis em terrenos vizinhos havia sido pago um determinado valor, a desapropriação judicial deveria proporcionar indenizações mais vultuosas, como uma forma de compensar as despesas com o processo judicial. O tribunal paulista, em outra oportunidade, usou o valor declarado na escritura do imóvel para determinar o preço da indenização (TJSP, 1912e). E chegou a decidir com base em nenhum critério, dizendo apenas que o valor da indenização parecia exagerado (TJSP, 1926i). O preço pelo qual o proprietário havia comprado o terreno chegou a ser levado em consideração, mesmo sob os protestos da parte de que ele não refletiria a realidade (STF, 1920c). A “opinião comum do lugar” a respeito do preço também poderia ser tomada em conta (TJSP, 1918f). Azevedo Marques (1917) coloca que a indenização deve abranger todos os prejuízos, lucro cessante etc. Mas discorda da expressão “valor intrínseco”, já que, para ele, todo preço parte de uma relação. Por isso, por essa expressão, deve-se entender o valor pelo qual aquele tipo de bem é comumente vendido. Como a indenização deve abranger o valor efetivo do imóvel, ele considera também inconstitucionais as limitações impostas pela legislação à indenização que tomem como base o valor locatício ou impostos.

Eurico Sodré (1930, p. 20) defende um critério adicional para mensurar o valor da indenização. Para ele, em uma desapropriação parcial, se a parte não desapropriada sofrer um acréscimo de valor, ele deverá ser descontado do valor da indenização. Isso ocorreria em analogia ao procedimento em caso de desvalorização da gleba restante, que deveria ser considerada na avaliação ou, em um caso-limite, levar ao direito de extensão. O fundamento comum das duas atitudes são “as ideias socialistas” que “triunfam no mundo” – ou seja, a necessidade de se considerar os prejuízos em uma dimensão coletiva. Sodré (1930, p. 20) se exprime da seguinte maneira:

O preço da desapropriação é uma verdadeira reintegração patrimonial. Por isso, o valor da coisa desapropriada não deve constituir uma apuração absoluta, mas sim, defluir de uma consideração relativa. Por outras palavras, o custo da coisa não deve corresponder ao seu valor absoluto, mas ao seu valor em relação ao restante da propriedade. Se este ficar valendo mais que dantes, essa valorização repõe, no patrimônio do expropriado, o desfalque sofrido pelo seu desmembramento. Essa valorização é, pois, em abstrato, uma parcela do preço pago. De outra forma, a desapropriação poderia constituir um enriquecimento injusto.

---

apresentando provas de que os terrenos próximos estavam muito valorizados, conseguiu na segunda instância a anulação da avaliação, que, agora, deveria ser feita segundo o valor dos terrenos vizinhos. Outro critério utilizado foi o da comparação da indenização com outras praticadas a respeito de terrenos de qualidade inferior (TJSP, 1912f).

Entretanto, parece que ninguém seguiu esse critério. Na verdade, o tribunal paulista chegou mesmo a rejeitar um pedido da prefeitura nesse sentido (TJSP, 1926m).

Uma questão fundamental dizia respeito a se as águas poderiam ser avaliadas em conjunto com a terra ou não. Alguns casos discutiram isso, tanto em âmbito estadual<sup>261</sup> quanto federal. Nos concentremos em um caso específico, ocorrido em nível nacional (TJRJ, 1881b; 1882; 1883; JORNAL DO COMÉRCIO, 1881a; 1881b). É uma desapropriação promovida pela Fazenda Nacional contra a empresa *Finnie Irmãos & Comp.* de águas correntes para o abastecimento da cidade do Rio de Janeiro, usando o rio de São Pedro do Tinguá. Os proprietários pediam que o terreno fosse separado entre a parte em que corriam as águas, considerada como principal, e o restante, considerado como acessório, e que se lhes pagasse em separado por cada uma delas. Os árbitros consideraram que isso não seria possível, porque o rio, por ser perene e navegável, era público, e, portanto, não poderia ser incluído na desapropriação. Além disso, o governo afirmou que avaliar as águas como principal e as terras como acessório “até seria heterodoxo, porque, segundo o Genesis, Deus criou primeiramente a terra e não as águas” (TJRJ, 1882, p. 543).

Discutiu-se muito o critério para a avaliação do preço das águas. Os árbitros da defesa consideraram que uma boa métrica seria o preço pago pela prefeitura do Rio de Janeiro por uma pena d’água, mas a corte carioca discordava<sup>262</sup>. A impugnação do laudo discute que o valor das águas tal como seria vendido na praça não pode ser empregado como critério para estabelecer

---

<sup>261</sup> Um caso aconteceu em São Paulo, já nos tempos da república (TJSP, 1918d). Em uma desapropriação movida pelo estado de São Paulo em Itapeperica com o objetivo de obter mananciais para abastecimento, a avaliação foi feita distintamente para as terras em geral e para as águas; nessas últimas, foi contado o provável lucro que dariam para o estado. Firmino Whitaker reafirmou a sua ideia de que o laudo só poderia ser anulado caso contrariasse a lei, o que, em sua visão, ocorria no caso. As águas não poderiam ser avaliadas distintamente, por serem bem acessório, e não principal. Ademais, a coisa deveria ter o seu valor estimado no momento da desapropriação, e não tendo-se em vista o potencial futuro de exploração. Os critérios da lei eram o valor intrínseco da coisa, os interesses que o proprietário tira dela e os dados acarretados pela sua privação. Se o proprietário não tirava nenhum proveito das águas, a sua possível exploração econômica não poderia ser tomada em conta para a efetivação da indenização. Moretz-Sohn discordou da argumentação. Para ele, a força motora da água estava incluída no valor intrínseco da coisa e, por isso, deveria ser também levada em consideração. Outros ministros, como Urbano Marcondes, consideraram que a avaliação era excessiva, e, por isso, votaram pela sua anulação. Ela tinha sido adquirida pelo proprietário original em seis contos, mas foi avaliada em 250. Além disso, o lucro que o estado eventualmente conseguisse auferir não poderia ser citado, porque o poder público não explorava a força elétrica como particular, mas com o objetivo único de prover um serviço à população.

A decisão final foi a de anular o arbitramento, e mandar que se fizesse outro.

Junto com a decisão, a *Revista dos Tribunais* publicou um comentário de Azevedo Marques. Para este jurista, a má-avaliação não era um vício formal, como o tribunal dissera, mas um vício material. Por isso, não cabia a anulação, mas os próprios juízes deveriam ter alterado o valor proposto para o bem. De fato, se havia discordado da avaliação, o pressuposto natural era que o tribunal tivesse um valor que considerava o adequado; por isso, deveria ter imposto esse valor da indenização. Do contrário, o novo arbitramento poderia simplesmente ter repetido o anterior, e a solução seria anulá-lo também, até que a decisão acabasse por se coadunar com a opinião do tribunal.

<sup>262</sup> “A indenização deve ser calculada pela estima commum, isto é, pelos preços de desapropriações, de preferência as mais recentes, conforme ensina Dalloz, principalmente as de idêntica natureza realizadas na localidade” (TJRJ, 1883, P. 344).

a indenização. Isto porque o governo não atua como mercador, mas fornece serviços segundo o interesse público, de modo que os valores das transações realizadas não obedecem, por assim dizer, a uma lógica do mercado<sup>263</sup>. Além disso, ficou comprovado que os proprietários haviam comprado o terreno por um valor inferior ao da estimação mesmo após a declaração de utilidade pública, de modo que eles estavam especulando com a ação governamental para obter vantagens no preço.

O tribunal acabou anulando os arbitramentos. Em primeiro lugar, porque foram expedidos laudos em separado para os árbitros da fazenda e os da parte, ao invés de funcionarem todos como um juízo único. Segundo, porque o objeto da desapropriação eram as margens do Rio de São Pedro, e a maioria dos árbitros avaliou também as águas – essa decisão de anulação parece ter sido uma forma estratégica do juiz de burlar a decisão dos árbitros de considerar que o rio não era público. O juiz, depois de anular o laudo, definiu as bases sobre as quais deveria se dar o novo arbitramento, dentre as quais ele colocou: “e as aguas do rio S. Pedro e outras correntes nos terrenos desapropriandos serão considerados no valor destes, sómente pela utilidade, que dellas aproveitão ou pódem aproveitar os desapropriandos com o seu gozo” (p. 364), ou seja, o futuro proveito do governo, muito maior que o que os particulares poderiam conseguir, não deveria ser tomado em consideração. Esse caso seria retomado anos depois, e os pareceres, dentre outros, de Teixeira de Freitas e de Lafayette Rodrigues Pereira seriam publicados na imprensa<sup>264</sup>.

Alguns anos depois, a lei de 1888 já foi aplicada pouco após a sua promulgação com a desapropriação de outros trechos das águas do Rio de São Pedro<sup>265</sup>. As discussões sobre a incorporação dessas águas ao patrimônio público se arrastavam desde 1885, demora essa que exasperava alguns<sup>266</sup>. Criticou-se também o governo por, considerando elevada a avaliação, tentar anulá-la em juízo. Isto porque os proprietários seriam pobres e, de mais a mais, “as decisões judiciais, segundo é notório, têm sido contrárias à fazenda nacional”<sup>267</sup>. Dá-se notícia de que o Rio de São Pedro foi finalmente desapropriado, com referência à lei de 1888. Uma das principais modificações que o jornal destaca é que a indenização só pode se referir à força motriz efetivamente utilizada pelo proprietário original<sup>268</sup>.

---

<sup>263</sup> Uma posição semelhante foi adotada em outro caso não relacionado a este (TJSP, 1907).

<sup>264</sup> *Jornal do Comércio*, 11/01/1888.

<sup>265</sup> *Jornal do Comércio*, 20/01/1889.

<sup>266</sup> *Gazeta de Notícias*, 11/01/1888.

<sup>267</sup> *Gazeta de Notícias*, 13/01/1888.

<sup>268</sup> *Gazeta de Notícias*, 20/01/1889.

Como já discutido anteriormente, o limite inferior das indenizações em caso de desapropriação poderia ser flexibilizado em determinados casos. Mas a situação com relação ao limite superior era diferente. Mostra disso é um caso do Rio de Janeiro no começo do século XX (TJRJ, 1908h). Os peritos haviam arbitrado o valor da indenização em uma desapropriação parcial. Os desapropriados verificaram posteriormente que deveriam construir uma nova fachada, o que traria custos. Entretanto, a lei estabelecia o limite máximo de 15 vezes o valor da locação para indenização. Apesar disso, os árbitros determinaram um valor levando em consideração a fachada. Os juízes anularam essa parte dos autos. Quase uma década depois, outro caso em que a questão do limite superior da indenização foi discutido teve um desfecho oposto (STF, 1916g). A Companhia Pernambucana, com autorização do Governo Federal, promoveu, na cidade do Recife, uma desapropriação. O valor foi arbitrado pelo árbitro e por um desempatador no máximo pedido pelo proprietário, de 40 contos de réis. Posteriormente, entretanto, verificou-se a existência de um guindaste no terreno, e a Fazenda Nacional foi intimada para decidir se queria ou não ficar com ele. Não respondendo, o juiz determinou que o valor daquele bem fosse incluído na indenização, por considerá-lo como bem acessório do imóvel. O governo apelou, por considerar que faltava uma formalidade essencial: a indenização excedera o pedido do proprietário. O STF, entretanto, considerou que essa formalidade não fora preterida, porque um novo bem é que havia sido tomado em consideração e avaliado.

Outra questão crucial que foi bastante discutida dizia respeito ao momento da indenização. Debate à primeira vista inócuo, ele tem, na verdade, relevantes repercussões de ordem prática: determinar quando a transferência da propriedade acontece significa dizer o momento que os peritos devem ter em conta na hora de determinar o preço da indenização. Isso pode fazer toda a diferença, já que a própria expectativa da desapropriação muitas vezes pode aumentar o preço que se vai pagar pelo bem. Essa questão, se deixada exclusivamente nas mãos da doutrina, poderia gerar insidiosas confusões. Prevendo isso, os autores do decreto de 1903 já tentavam resolver a questão por meio do seu artigo 9º: “a transmissão da propriedade, legalmente verificada a desapropriação, tornar-se-á efetiva pela indenização do seu valor, fixado, na falta de acordo, por arbitramento”.

Mesmo com a expressa imposição da lei, os juristas não deixaram de construir posições diversas. Solidônio Leite (1928, pp. 72-73), por exemplo, afirma que, ao contrário do que o artigo faz parecer, a transmissão da propriedade é, na verdade, contemporânea da desapropriação. O proprietário original, na realidade, permanece apenas com a posse, como uma forma de garantia do recebimento do valor que lhe é devido pelo poder público. Eurico Sodré (1928, 1928, p. 52) separa três correntes sobre qual seria o momento da desapropriação.

Pela primeira, seria o do ato de decretação da utilidade pública, e deveria ser esse o momento de referência para a indenização. Para outros, seria o momento da avaliação, e esta deveria ter em conta os lucros e prejuízos advindos da decretação da desapropriação. Para uma terceira corrente, que ele adota, é o da sentença que julga a desapropriação, visto que é só o pronunciamento judicial que é capaz de transmitir a propriedade.

O STF (1909a) chegou a decidir conforme a primeira posição: chegou a afirmar que o decreto de desapropriação transmite a propriedade, mas é somente o pagamento da indenização que transmite a posse; mas, em outro momento, disse o exato contrário, o que o levou a permitir a venda de um terreno que já havia sido declarado de utilidade pública (STF, 1898). O mero pagamento da indenização é regulado pelo direito civil, e, por isso, não teria a faculdade de transmitir forçadamente a propriedade, poder que assiste apenas ao direito público. Em outro caso, a corte determinou que a indenização deveria ter como referência o momento em que o proprietário perde a posse; com isso, se evitaria que no valor da indenização fosse computada a valorização do terreno decorrente do conhecimento de que a desapropriação seria efetivada (STF, 1923b). Essa posição era aceita tanto por outros tribunais quanto na doutrina<sup>269</sup>.

A determinação do momento da desapropriação era ainda mais crucial quando ocorriam desapropriações de terrenos cobiçados, com atitudes polêmicas por parte do poder público – o que, frequentemente, desaguava em longos e demorados processos. Foi o que aconteceu com a desapropriação de uma fazenda de uma ordem religiosa no Rio de Janeiro (TJRJ, 1927b, 1928a). É a Província Franciscana da Imaculada Conceição do Brasil, desapropriada pela Companhia de Ferro Carril Carioca. A empresa invadira o prédio da Província Franciscana, que, inconformada, intentou ação de nunciação de obra nova em 18 de março de 1895, para evitar a continuação dos trabalhos. O judiciário julgou o feito mais de dois anos depois, em 18 de outubro de 1897 e não o acolheu, considerando que no meio tempo, foi emitido um decreto de utilidade pública. Com isso, a ação de nunciação de obra nova foi convertida em ação de desapropriação, e foi ordenado que se apurasse o valor da indenização em fase de execução. Posteriormente, então, foi determinada a necessidade de pagamento não só da indenização, como também de juros de mora, já que a reparação devia ter sido paga antes mesmo do início da obra. Tudo isso foi reconhecido pelo próprio STF, que mandou realizar perícia com base no

---

<sup>269</sup> O tribunal de São Paulo também decidiu nesse mesmo sentido (TJSP, 1925j, 1927j). João Manuel de Carvalho Santos (1934, p. 206) pensa da mesma forma. Azevedo Marques (1917) parte da mesma colocação; para ele, dizer que o decreto de utilidade pública não importa transmissão da propriedade faria com que ele fosse um mero aviso, o que não tem sentido. Chama, inclusive, de “imperitos” os que defendem a opinião contrária. A consequência, que ele aceita sem maiores problemas, é que a constituição erra ao chamar de “prévia” a indenização; ela é, isso sim, “urgente”, pronta, e “imediate”.

momento em que se declarou a utilidade pública do terreno (abril de 1895), mais os juros legais da mora (6% ao ano) do momento da emissão do decreto até o da realização da perícia (30 anos). O desembargador Armando de Alencar discordou do modo de cálculo dos juros. Foi aplicado o art. 1.536 do código civil<sup>270</sup>. Ele considerou, entretanto, não se tratar de obrigação não cumprida, já que a obra tinha sido realizada por arbitramento, e não com valor oficial. Dessa maneira, deveria ser aplicado o art. 1.062<sup>271</sup>, e os juros deveriam ser simples, e não compostos.

Na verdade, em diversas situações, empresas de exploração de ferrovias acabavam invadindo terrenos logo após a decretação da utilidade pública, sem esperar que fosse apurada a indenização, como se o mero decreto já transmitisse a propriedade. Isso foi feito, por exemplo, pela Leopoldina Railway Company (STF, 1918b) e pela Estrada de Ferro Oeste de Minas (STF, 1918c, 1920b, 1921q). A mesma coisa aconteceu para a construção de uma estrada de terra levada a cabo diretamente pelo estado (TJSP, 1927g). Os tribunais invariavelmente determinavam que essas expropriações eram injustas e deveriam ser reparadas mediante indenização.

Outra situação interessante a respeito do momento do cálculo da indenização diz respeito a um parecer já citado em outra seção (BARBOSA; MARQUES, 1915, 1916; BARBOSA; MARQUES; MENDES JÚNIOR, 1919). É o caso da desapropriação promovida pela Câmara de São Paulo e posteriormente anulada pelo pedido de um arrendatário. Perguntava-se se, devendo se proceder a um novo arbitramento, ele deverá dizer respeito ao valor das propriedades no momento da desapropriação ou no momento da nova avaliação.

O primeiro parecer foi dado por Ruy Barbosa. Em sua visão, a sentença de desapropriação transmite ao domínio público o bem; o antigo proprietário permanece apenas com a detenção. Se o aliena, o adquirente não se torna proprietário, mas apenas cessionário do direito à indenização. A transmissão do domínio, portanto, se opera com o decreto de desapropriação, mas antes do pagamento da indenização. Ruy Barbosa afirma que é difícil conciliar essa disposição com a previsão constitucional de que a propriedade somente pode ser tomada após a prévia indenização – problema, segundo ele, idêntico no Brasil, na França e na Bélgica. Para ele, citando Picard, o proprietário perde o bem, mas não é desapossado dele: permanece com o controle da propriedade, que retém em garantia da indenização. Sendo a

---

<sup>270</sup> “Art. 1.536. Para liquidar a importância de uma prestação não cumprida, que tenha valor oficial no lugar da execução, tomar-se-á o meio termo do preço, ou da taxa, entre a data do vencimento e a do pagamento, adicionando-lhe os juros da mora”.

<sup>271</sup> “Art. 1.062. A taxa dos juros moratórios, quando não convencionada (art. 1.262), será de seis por cento ao ano”.

transmissão operada pela pronúncia da desapropriação, o bem deve ser avaliado no momento em que ela ocorre: pouco importam as valorizações ou desvalorizações posteriores.

Mendes Júnior também se revela contrário à possibilidade de novo arbitramento. Para ele, o decreto de desapropriação torna o bem indisponível. Se a indenização pudesse ser apurada com relação a um momento posterior, se produziria uma situação iníqua, em que o proprietário não poderia dispor do bem, e só receberia do município quando ele achasse conveniente. A função do decreto de desapropriação não é essa, mas exatamente fixar o momento no qual a avaliação deve ser feita.

Azevedo Marques (1917) é outro autor que discute em qual momento a desapropriação ocorre. Pelo artigo segundo da lei paulista, não havia recurso da decisão de declaração da desapropriação para o poder judiciário; o único que havia sido estabelecido era o da decisão das câmaras municipais para o presidente do estado. Para o autor, isso significa que, desde o momento da declaração, o proprietário não dispõe mais plenamente da coisa, mas somente do seu uso. Apesar disso, ele não está impedido de aliená-la, ou de alienar o direito de receber a indenização. Ao colocar na declaração de utilidade o momento da desapropriação, o autor impõe uma outra conclusão bastante relevante: o de que a dívida da indenização fica vencida imediatamente. Portanto, ela se torna imediatamente exigível pelo expropriado<sup>272</sup>.

Outro argumento que Azevedo Marques emprega para justificar que a dívida vence no momento da declaração de utilidade é o art. 3º da lei: ele afirma que “feita a declaração de utilidade, será comunicada por escrito ao proprietário e chamado este a juízo para avaliação e recebimento do preço”. É um mandamento automático, impondo que o poder público dispare o procedimento de avaliação a partir do próprio fato da declaração de utilidade. Com isso, ele distingue o processo judicial (de indenização) do administrativo (de desapropriação). Efetivamente de desapropriação é apenas o que vem antes da declaração de utilidade, posto que depois só é feito arbitramento dos valores a pagar: “a desapropriação não tem processo judicial; é todo administrativo, desde que não se pode, por decisão da justiça, modificar o ato administrativo declaratório da utilidade. O interessado não é chamado a juízo *para ser desapropriado*, mas sim *por ter sido desapropriado*” (pp. 90-91).

---

<sup>272</sup> “de fato, desde que o ato declaratório restringe o direito de propriedade, este deixa de ser pleno e portanto fica prejudicado. Ora, dado o prejuízo, está vencida a obrigação de indenizá-lo” (p. 89). O silêncio da lei é o reconhecimento tácito disso, já que, como expressa o art. 952 do código civil, as obrigações sem prazo são exigíveis imediatamente. Nesse sentido, ele discorda expressamente do acórdão do STF publicado no v. 95 (*sic*), pp. 60-83. É fato que o expropriado não pode intentar o processo administrativo de desapropriação, mas ele afirma que este é diferente do processo judicial de indenização: este sim, pode ser posto em movimento pelo proprietário original.

Há ainda uma consequência importante para a sentença. Há alguns que perguntam se é necessário que o juiz declare a desapropriação, após a avaliação, para que o bem se incorpore ao patrimônio público. Azevedo Marque afirma que não: ele apenas a reconhece, “como um notário público”. Por isso, a sentença não pode funcionar como título da propriedade do bem desapropriado: é apenas o decreto de utilidade pública que cumpre essa função.

Cabe ainda perceber a multiplicidade de estratégias jurídicas empregadas pelos proprietários para se obter a reparação dos prejuízos causados. Muitos deles seguiam, por exemplo, o caminho da responsabilização civil do Estado em ação autônoma, e não no próprio processo de desapropriação. Exemplo disso é um caso julgado pelo STF (1916c). A União havia construído um trecho da Estrada de Ferro Oeste de Minas no terreno de Umbelina Nogueira Chaves, que se dedicava ao comércio de gado de corte. Além disso, extraiu pedras do terreno da apelante, e teve que destruir tapumes dela para a realização da obra. O STF condenou a União a indenizá-la por todas essas questões. Umbelina ainda solicitou que fosse indenizada pela desvalorização do pasto restante, já que a presença da estrada de ferro tornava a presença do gado mais sujeita a acidentes. Contudo, nos autos, ficara provado que o comércio do gado aumentara; os juízes também consideraram que a criação de uma nova via de comunicação valorizava, e não depreciava o terreno. Por isso, essa quarta parte da indenização não foi colhida. Interessante que a questão não foi resolvida por via da desapropriação, e sim pela responsabilidade civil do Estado.

A responsabilidade civil foi empregada também para reparar os prejuízos da anulação posterior de um processo de desapropriação (TJSP, 1912e, 1913c, 1914h)<sup>273</sup>. E também para pelo menos um caso em que a desapropriação sequer foi tentada (TJRJ, 1885; 1886c).

Um caso (TJRJ, 1886) trouxe um interessante debate sobre a indenizabilidade dos terrenos concedidos por meio de sesmarias. Em Rio Bonito, um empreiteiro de uma estrada de ferro estava abrindo caminho em uma terra pertencente a uma sesmaria independentemente de indenização. Realizou escavações e arrancou cercas sem a autorização do proprietário, nem iniciou o devido processo de desapropriação. Por isso, o proprietário processou o empreiteiro, sob a alegação de que ele estaria violando a sua propriedade. O réu se defendeu principalmente com o argumento de que a sesmaria, por ser um tipo de propriedade resolúvel, demandaria a

---

<sup>273</sup> A Câmara de Pirasununga decretara uma desapropriação que, anos depois, foi anulada. O proprietário original, então, impetrou uma ação, exigindo indenização por perdas e danos. O relator, Meirelles Reis, discordava: para ele, a desapropriação fora legal; a anulação recaía sobre o processo de desapropriação, não sobre a lei que a havia decretado. Ademais, não houvera má fé da Câmara. Por tudo isso, era devida apenas a restituição dos rendimentos auferidos no tempo em que o imóvel ficara na posse do município. Houve quem argumentasse que a anulação pressupunha um mau uso do direito do município, e que, por isso, ele era responsável pelos danos que havia acarretado.

cessão do terreno para a construção das ferrovias. Citou, por exemplo, o aviso do ministério da agricultura nº 55 de 10 de fevereiro de 1871, o qual afirmava expressamente que

aos sesmeiros, e por maioria de razão aos posseiros, corre a obrigação de cederem os terrenos necessários para a abertura e melhoramentos de estradas públicas gerais, provinciais ou municipais, com direito somente à indenização das benfeitorias existentes nas mesmas terras, salvo se pelos títulos de sua propriedade estiverem isentos dessa obrigação.

Depois de citar algumas leis que caminhavam nesse sentido, o réu afirmou que alguns títulos de sesmarias vinham já com a obrigação de cessão do terreno explícita na própria carta de concessão, ao passo que outras a impunham de uma forma genérica. Assim, haveria apenas a obrigação de indenizar as benfeitorias feitas no terreno de sesmaria, e não a propriedade do solo, concedida a título não-oneroso por meio da sesmaria. Os autores da ação responderam primeiro que o réu não provara que o terreno havia sido dado em sesmaria e, segundo, que o art. 179, § 22 da constituição estabelecia a proteção plena da propriedade. Como todos os terrenos do país haviam sido dados em sesmarias, a própria definição da desapropriação não teria sentido; mas não é possível argumentar que um dispositivo da constituição é inútil, e, por isso, a colocação dos réus da ação seria equivocada. O juiz concordou com a maioria dos argumentos dos autores, mas foi adiante. Acrescentou que a lei 601 de 18 de setembro de 1850 – a famosa lei de terras – previa a regularização das sesmarias e das posses mansas e pacíficas; dessa forma, mesmo as propriedades havidas por meio de sesmarias passariam a gerar indenizações<sup>274</sup>.

A questão das sesmarias foi discutida mais uma vez, mas, agora, com referência à legislação do Rio Grande do Sul (TJRS, 1901; STF, 1904b). É um caso de um bem particular sobre o qual estaria gravada uma servidão de passagem. O proprietário acreditava que o bem era seu, ao passo que o município cria que a coisa era pública. O município tentou impor a servidão de passagem por meio de um simples decreto, com fundamento em que, em tese, os sesmeiros deveriam ceder gratuitamente servidão de passagem ao poder municipal. Isso, inclusive, estava expressamente estabelecido no art. 10 da lei provincial gaúcha nº 3 de 27 de junho de 1835, o qual impunha ao sesmeiro a obrigação de ceder gratuitamente ao poder público o seu bem para a servidão de estradas. O tribunal, entretanto, considerou que essa disposição era incompatível com a proteção constitucional da propriedade, tanto no império quanto na república. Para afirmá-lo, o juiz republicano se apoiou no aviso nº 321 de 1º de agosto de 1860,

---

<sup>274</sup> Cf. o livro de Laura Beck Varela (2005), e o pequeno resumo dessa questão feita na introdução da dissertação.

exarado ainda nos tempos do império<sup>275</sup>. Assim, o tribunal acolheu a ação possessória formulada pelo réu, e negou efeito ao decreto municipal.

No contexto das obras de reforma do porto do Rio de Janeiro, o pagamento de indenizações mobilizou fortemente a opinião pública. Um caso emblemático foi o do hospital da Venerável Ordem terceira da Penitência. O valor da indenização foi considerado baixo para a construção de um novo edifício, tal como era o desejo da instituição. Por isso, foi suspenso um pagamento que era dado aos irmãos em necessidade<sup>276</sup>, o que motivou reclamações na imprensa a respeito da conduta do governo – muito embora a necessidade da obra fosse reconhecida<sup>277</sup>. A ordem acusou a falta de critério no cálculo da indenização, o que motivou a publicação posterior do laudo, explicitando as bases seguidas pelos louvados<sup>278</sup>. O problema central era que, no ano anterior, as instituições de caridade não eram obrigadas a pagar imposto predial, que era justamente a medida do valor da indenização, como colocava a petição do advogado do hospital publicada na imprensa<sup>279</sup>. O debate continuou com os membros da instituição publicando uma carta aberta ao prefeito Pereira Passos<sup>280</sup>. Os argumentos da prefeitura para o baixo valor da indenização eram que a valorização do terreno só ocorreria em face da expectativa das obras, e que a indenização deveria ter por base o valor locativo – ambas colocações rebatidas em um artigo publicado em *O País*<sup>281</sup>. Quanto à primeira colocação, foi afirmado que seria injusto que somente o proprietário do terreno tivesse descontado o aumento do valor decorrente da obra, mas proprietários vizinhos não sujeitos à desapropriação não tivessem de pagar por ganhos muito semelhantes. Nos dias seguintes, várias discussões foram tocadas, dentre as quais, os critérios do laudo e a construção do novo hospital, em tom geralmente crítico da atuação da prefeitura<sup>282</sup> - até a própria utilidade pública do empreendimento chegou a ser questionada<sup>283</sup>. O grande interesse gerado pelo caso fez com que

---

<sup>275</sup> “Que o art. 60 da mesma Lei, determinando que nenhum Fazendeiro ou proprietario, poderá impedir que nas suas terras se abram caminhos ou estradas, he contrario ao principio adoptado no parecer da referida Secção de 12 de Novembro de 1845, approved pela Resolução de 10 de Dezembro do mesmo anno. Neste parecer disse a Secção que hum semelhante onus, sobre ter cahido em desuso, he muito pesado e desigual, accrescendo que propriedades ha, por onde podem passar tantas estradas, que as depreciem, e que talvez não produzão quanto se tem de despender para as conservar. Além disto nas Leis Geraes e Provinciaes ha o meio da desapropriação, afim de se adquirirem os terrenos necessários para as estradas e caminhos”.

<sup>276</sup> *O País*, 11/02/1906.

<sup>277</sup> *O País*, 11/02/1906.

<sup>278</sup> *O País*, 13/02/1906.

<sup>279</sup> *O País*, 09/02/1906.

<sup>280</sup> *O País*, 14/02/1906.

<sup>281</sup> *O País*, 15/02/1906.

<sup>282</sup> *O País*, 17/02/1906; *O País*, 27/02/1906; *O País*, 11/03/1906.

<sup>283</sup> *O País*, 28/02/1906.

a movimentação processual continuasse a ser noticiada constantemente<sup>284</sup>. Meses depois, o hospital foi transferido para outro edifício<sup>285</sup>, e a Ordem entrou em acordo com a prefeitura para receber os valores indispensáveis à mudança do hospital para um novo local<sup>286</sup>.

Que se pode tirar de todas as múltiplas questões sobre indenização que foram acima discutidas? O que essa profusão estonteante de critérios complexos, decisões conflitantes e opiniões díspares pode nos dizer? Primeiro, que a construção do valor da indenização era, talvez, o momento mais delicado do processo. Ápice da garantia proprietária, necessitava ser cercado de todos os cuidados. Único momento de intervenção e decisão efetiva, era onde o particular podia ter sua verdadeira e efetiva compensação. Segundo, que, fora alguns parâmetros básicos (considerar os efeitos da declaração de desapropriação; compensar ocupações arbitrárias e outras garantias mais), havia grande divergência, e a jurisprudência dos tribunais oscilava. Considerar os limites de forma rígida ou flexível; cobrar um laudo detalhado ou genérico; avaliar o valor locativo efetivamente cobrado ou considerar os registros tributários: tudo isso era objeto de intermináveis discussões nessa grande trama emaranhada entre poder público e liberdade privada.

#### **4.3 – Violar a propriedade: utilidade e necessidade públicas**

O que autoriza que o Estado tome para si a propriedade de um particular? Dentre as muitas respostas possíveis, o direito brasileiro trabalhou até 1941 com os conceitos de necessidade e de utilidade públicas. Ambos foram sendo tratados com mais pormenor ao longo do período que analisamos. No capítulo 2, já foi possível ter uma noção da evolução deles ao longo da elaboração da estrutura legislativa da desapropriação, e os debates a ela atrelados no parlamento. A última fase desse desenvolvimento, entretanto, não ficou a cargo de uma lei de caráter administrativo: o Código Civil de 1916, em seu art. 590. As especificações dos casos de necessidade pública correspondem aos da primeira lei brasileira sobre o tema (1826), apenas com ligeiras modificações:

§ 1º Consideram-se casos de necessidade publica:  
I. A defesa do território nacional.  
II. A segurança publica<sup>287</sup>.

---

<sup>284</sup> *O País*, 13/03/1906.

<sup>285</sup> *O País*, 19/08/1906.

<sup>286</sup> *O País*, 11/09/1906.

<sup>287</sup> Carvalho Santos (1934, p. 204) considera que a expressão “segurança” abrange também a esfera da ordem pública.

III. Os socorros públicos, nos casos de calamidade<sup>288</sup>.

IV. A salubridade publica<sup>289</sup>.

Já os casos de utilidade sofreram maior modificação. A legislação imperial, de forma algo vaga, falava apenas da fundação de instituições de caridade, estabelecimentos de instrução, “comodidade geral” e “decoração pública”. O Código de 1916, de forma menos vaga, citava:

§ 2º Consideram-se casos de utilidade publica:

I. A fundação de povoações e de estabelecimentos de assistência, educação ou instrução publica.

II. A abertura, alargamento ou prolongamento de ruas, praças, canais, estradas de ferro e em geral, de quaisquer vias publicas.

III. A construção de obras, ou estabelecimento, destinados ao bem geral de uma localidade, sua decoração e higiene.

IV. A exploração de minas.

Uma mudança relevante, que já começara a se desenhar na lei de 1845. Acrescentaram-se a abertura de vias públicas e a exploração das minas, por exemplo. De fato, inserir a desapropriação no Código Civil não é uma escolha óbvia, mas Beviláqua a justifica (1941, p. 210, 1930, p. 134):

A matéria da desapropriação por necessidade ou utilidade pública é da esfera do direito público, porque é o constitucional que a fundamenta, e o administrativo que a desenvolve e adapta às condições da vida coletiva. Aparece no direito civil simplesmente como um dos modos pelos quais se extingue a propriedade. Ficaria incompleta a teoria da propriedade, no direito civil, se não mencionasse a desapropriação por necessidade ou utilidade pública.

Clóvis Beviláqua (1930, p 135) critica a distinção entre necessidade e utilidade pública, já que não haveria nada de substancialmente diferente entre os dois fundamentos. Mas ele reconhece que os casos de necessidade parecem indicar maior gravidade, o que, em tese, justificaria a persistência da diferenciação. João Manuel de Carvalho Santos (1934, p. 204) afirma que a enumeração dos casos de utilidade e de necessidade não é taxativa, mas simplesmente exemplificativa.

Uma visão interessante sobre a distinção entre necessidade e utilidade pública vem de Paul Deleuze (1920, pp. 16 ss.; ESPÍNOLA, 1922, pp. 356 e ss). Em sua perspectiva, para os casos de necessidade, a legislação propõe conceitos amplos, como defesa do território nacional e salubridade pública. O poder judiciário pode, então, verificar se as medidas específicas

---

<sup>288</sup> “exemplos: nos casos de secas, como as do nordeste” (CARVALHO SANTOS, 1934, p. 205).

<sup>289</sup> Francisco Baltazar da Silveira (1875) afirma que seria possível enquadrar nessa disposição a desapropriação dos topos de morros para o plantio de árvores.

propostas pelo executivo de fato se encaixam naquelas definições dilatadas. Para a utilidade pública, são colocadas as medidas específicas, bem restritas, mas o momento e a magnitude de sua adoção, aí sim, são de completa discricionariedade do executivo. Assim, a lei deve ser mais estrita sobre a utilidade do que sobre a necessidade, já que naquela, o juiz tem menos voz do que nesta última. Isso tem consequências do ponto de vista processual:

Mas, do ponto de vista da oportunidade do ato administrativo, a verificação judiciária não vai tão longe em matéria de utilidade do que em matéria de necessidade. A lei não pode, com efeito, deixar ao Poder Judiciário o cuidado de determinar se a realização de tal obra pública é oportuna (ESPÍNOLA, 1922, pp. 356 e ss).

Araújo Castro<sup>290</sup> e Eduardo Espínola trabalham com argumentos bastante semelhantes: “basta considerar que, no caso de *necessidade* pública tem  *muito maior importância a verificação da legalidade da desapropriação pelo Poder Judiciário*” (SILVA *et al.*, 1923, p. 460. Grifos do autor). Essa visão de Espínola e Deleuze, entretanto, não pode ser superestimada. Ambos atuaram como pareceristas para a São Paulo Northern Railway, uma companhia que, em um caso que será discutido no item 6.4, tinha interesse em ver reforçada a distinção entre necessidade e utilidade pública. É significativo, então, que as duas defesas mais consistentes do valor da separação entre os dois conceitos tenham vindo de um contexto forense em que os clientes dos autores se beneficiariam do estabelecimento desse dualismo conceitual.

De toda forma, no período coberto pelas decisões aqui analisadas, a distinção entre utilidade e necessidade, ou mesmo o próprio conteúdo de cada um desses conceitos, não parece ter sido tão crucial quanto o outro elemento da ideia: a noção de *pública*. É sobretudo em torno dessa questão que os debates mais ardentes vão girar (TJSP, 1914a; 1916c).

Um caso paradigmático nesse sentido aconteceu no Rio Grande do Sul (TJRGS, 1927a). A Escola de Engenharia de Porto Alegre necessitava abrir uma estrada de ferro entre Porto Alegre e Viamão e, para isso, tentou diversas ações de desapropriação. O proprietário do terreno, José Luiz de Sampaio, alegou a inconstitucionalidade do decreto de utilidade pública, mas o tribunal discordou disso. O tribunal gaúcho decidiu que não cabia esse tipo de consideração em um processo de desapropriação, que é destinado meramente a avaliar a magnitude da indenização. Seria preciso uma ação própria, inclusive porque, no curso do

---

<sup>290</sup> “O judiciário não pode entrar na apreciação da oportunidade do ato da desapropriação, mas pode, sem dúvida, examinar, por um lado, se esta se acha compreendida em algum dos casos enumerados no Código Civil e, por outro lado, se a indenização representa o justo valor do imóvel expropriado” (SILVA *et al.*, 1923, P. 470. Grifos do autor).

processo, não há espaço para manifestação do poder público que emitiu o decreto, e é regra firme de direito que ninguém pode ser julgado sem antes ser ouvido<sup>291</sup>.

O caso da Escola de Engenharia gaúcha parece ter sido importante, tanto o é que suscitou diversos pareceres, republicados em outros momentos nas revistas jurídicas. O principal é da lavra de Tolentino Gonzaga (1925). Ele foi perguntado se esse decreto poderia ter sido feito, se ele era ou não inconstitucional e, não o sendo, se haveria outro caminho argumentativo pelo qual ele poderia ser anulado. Gonzaga lembrou que o art. 20, 9 da constituição do estado conferia ao presidente a faculdade de autorizar a desapropriação, e o código estadual de processo civil, em seu art. 844, h afirmava que a desapropriação era possível para a construção de estradas de ferro. Como a escola de engenharia era um ente privado, e o serviço a ser prestado beneficiaria apenas a ela, o parecerista considerou que havia apenas interesse privado em jogo, de tal forma que a desapropriação não poderia ter sido realizada. Mas, como os arts. 862 e 863 do código de processo do Rio Grande do Sul autorizavam apenas recurso para corrigir a falta de formalidades substanciais, não havia espaço para a alegação de inconstitucionalidade. O caminho para a anulação do decreto seria a proposição de ação sumária especial, com base no art. 13 da lei 221 de 1894, ou de ação ordinária. O processo sumário era aplicável aos atos e decisões das autoridades administrativas quando era fundado em descumprimento da constituição federal, por força do art. 6º da lei 1.939 de 28 de agosto de 1908.

Esse caso foi discutido por mais quatro pareceres publicados em conjunto (PRATES; LACERDA DE ALMEIDA; ALMEIDA; PUJOL). Manoel Pacheco Prates recuperou o argumento de que a desapropriação é um instituto de direito civil<sup>292</sup> e que, por isso, os estados não podem legislar a seu respeito para além dos casos estabelecidos no Código Civil. Em sua visão, como o estabelecimento de ensino não é oficial, o presidente do Rio Grande do Sul não poderia ter desapropriado terrenos em seu nome. Além disso, os desapropriados poderiam sim discutir a inconstitucionalidade do decreto no próprio processo de desapropriação e, se não o fizessem, ainda teriam recurso extraordinário ao STF. Lacerda de Almeida, Estevam de Almeida e Alfredo Pujol concordaram que o interesse no caso é meramente particular; os dois últimos inclusive colocaram que “a nossa jurisprudência, como a nossa doutrina, destoa de qualquer tolerância latitudinária para prescrever que, em cada caso, seja apurado estritamente o interesse da coletividade, como inconfundível com o de uma ou mais pessoas e com o do

---

<sup>291</sup> Na Bahia, também houve um caso de um caminho particular aberto por um privado com autorização para desapropriar; esse processo também encontrou no tribunal baiano o destino da anulação (TJBA, 1875). Algo semelhante aconteceu em São Paulo (TJSP, 1900).

<sup>292</sup> Uma posição que perceptivelmente destoa da doutrina corrente, e que deve ser atribuída ao caráter instrumental de um parecer.

próprio poder expropriante” (p. 83). Para Lacerda de Almeida, a inconstitucionalidade só poderia ser levantada antes da escolha dos árbitros, porque apontar nomes para essas posições significaria concordar com o prosseguimento do processo. Já estavam de Almeida e Alfredo Pujol concordavam com a arguição em qualquer momento, fundamentando-a na abolição do contencioso administrativo, que obrigaria o judiciário a ouvir todos os pleitos dos cidadãos.

A questão da utilidade pública e particular chegou a ser levantada uma vez em conjunto com a discussão sobre os fundamentos da utilidade pública. Foi em um parecer escrito pelo jurista Antônio Bento de Faria (1909). O texto diz respeito a um caso de desapropriação realizado em Santa Catarina, em que vigia a lei estadual 667 de 29 de agosto de 1905. A lei afirmava, em seu art. 1º, que a desapropriação serviria para “abertura ou prolongamento de rua, praça, canal, estrada ou outras vias de comunicação”. O governador, entretanto, decretara a desapropriação das margens de um rio, com o objetivo de possibilitar a construção de uma usina hidroelétrica. Bento de Faria critica esse ato, sob o argumento de que o poder do Estado de limitar um direito individual, tal como é a propriedade, deve ser interpretado restritivamente. Assim sendo, a desapropriação só poderia ser efetivada nos exatos termos da lei catarinense: como não constava expressamente o termo “usina hidroelétrica” entre os possíveis fundamentos de utilidade pública, a propriedade deveria ter sido mantida nas mãos do particular. O decreto de desapropriação também afirmava que a hidroelétrica seria usada para o fornecimento de energia elétrica para estabelecimentos industriais da região. Bento de Faria considerou esse procedimento ilegal. Em sua visão, isso seria permitir que o interesse privado, e não o público, estivesse por trás da desapropriação. Uma indevida torsão do instituto, portanto.

A discussão sobre a diferença entre interesse público e interesse da administração apareceu em um texto de Francisco Mendes Pimentel (1923). Uma Câmara Municipal não revelada pela fonte consultou o jurista se ela poderia desapropriar um grande terreno com o objetivo de abrir novas ruas e, posteriormente, dividi-lo em lotes e revende-lo a particulares. O jurista respondeu pela negativa. O art. 590, § 2º, nº II do código civil autoriza a desapropriação para abertura e alargamento de ruas, mas não há nas definições legais de necessidade e utilidade pública o objetivo de revenda da área desapropriada. A lei mineira 17, de 17 de novembro de 1891, também não estabelece esse caso como sendo de utilidade pública. O art. 10 dela também determina que se, no prazo de 10 anos, o terreno desapropriado for vendido, ele poderá ser restituído ao proprietário original mediante entrega do valor da indenização. Ele cita inclusive autores americanos para afirmar que não é possível alegar que se a propriedade estivesse nas mãos de outra pessoa, ela seria mais bem empregada.

O significado dos casos de utilidade pública reapareceu em outro parecer, dessa vez, de João de Lima Pereira (1928). A Câmara Municipal de São Paulo desapropriaria parcialmente diversos terrenos. Entretanto, a parcela restante não seria grande o suficiente para a edificação de prédios com o número de pavimentos exigido nas posturas nem em conformidade com padrões de estética. Assim, o município queria desapropriar o restante das áreas para reuni-las e vendê-las a um proprietário único com a condição de edificar segundo os parâmetros das posturas municipais. Perguntava-se se isso era possível. Ele se apoia no art. 590, § 2º, III do Código Civil, que coloca que a decoração de uma localidade é motivo de utilidade pública, para afirmar que a estética pode sim ser fundamento para a desapropriação. E, assim como a construção de obras belas é um motivo de utilidade pública, na visão do autor, por analogia, evitar a construção de obras feias também seria uma razão de utilidade. O autor também usa de fundamento o direito de extensão, por analogia. Assim como o proprietário pode requerer que a desapropriação parcial se torne total, se o bem perder a sua utilidade, o poder público pode requerer que a parte restante da propriedade seja incorporada em seu patrimônio, se assim o demandar o bem coletivo.

Uma questão interessante é a de saber a que espaço territorial se refere a utilidade pública. Essa questão foi discutida em um parecer de Jair Lins (1929a) sobre uma desapropriação promovida por uma Câmara Municipal não revelada para a construção de instalações elétricas. Entretanto, para a realização dessas obras, é necessário um terreno no município vizinho. A câmara do primeiro, então, solicitou à do segundo que fizesse a referida desapropriação, no que foi atendida. A consulta era se a segunda câmara poderia ter atendido o pedido e, não atendendo, qual seria o ente competente para a realização da desapropriação.

Jair Lins acreditava que não, com base no art. 74, IV da constituição mineira. Este dispositivo delegava a atribuição de desapropriar aos municípios, afirmando que seu fundamento seria a “necessidade ou utilidade do município”. Como, em sua visão, a regulamentação a respeito da desapropriação deve ser interpretada de forma restritiva, apenas quando o próprio município estivesse interessado é que a tomada do bem particular poderia ser realizada. A título de exemplo, citou inclusive um caso ocorrido nos Estados Unidos em que uma empresa foi impedida de desapropriar terrenos no estado do Alabama para promover o abastecimento de água no estado da Geórgia. Citando a Suprema Corte Americana, Lins define que o direito de desapropriação é inerente à soberania. A constituição apenas o limita, mas se ele não constasse da constituição, continuaria a existir, apenas sem limitação.

A legislação mineira ainda suscitaria outra discussão sobre o mesmo tema; entretanto, como os dois municípios se localizavam em estados diferentes, a resolução do problema ficou ainda mais fácil<sup>293</sup>.

Um último caso sobre o conteúdo da utilidade pública se relaciona com um parecer escrito por Ruy Barbosa (1918). O governo de um estado não revelado desapropriou um trapiche com a intenção de construir outro no mesmo local. O proprietário alegou que o estado tinha outros terrenos em que poderia ter construído, mas que desapropriou a área verdadeiramente porque a proximidade com uma linha de ferro recém-construída a valorizara muito. O proprietário, entendendo que a construção de trapiche não importava utilidade pública e não demandava desapropriação, requereu um mandado proibitório junto à Justiça Federal. Depois de um longo conflito sobre a justiça competente<sup>294</sup>, a desapropriação foi concedida, e o proprietário original propôs uma ação de perdas e danos junto à justiça federal. Dado esse caso, foi pedido o parecer de Ruy Barbosa. Os quesitos foram: se essa desapropriação viola o direito de propriedade; se o autor tinha a ação junto à Justiça federal; se a ação possessória tem conexão com o arbitramento; se a decisão do conflito de jurisdição abrange também a ação de perdas e danos; se, em uma decisão de conflito de jurisdição com conexão de causas, é possível decidir

---

<sup>293</sup> Essa mesma questão da utilidade para o município ou outro foi discutida também em Minas Gerais (LACERDA DE ALMEIDA; FARIA, 1924). Aparentemente, Moraes Filho, um concessionário do serviço de produção força elétrica do município de Silvestre Ferraz, desejava desapropriar cachoeiras pertencentes a Gabriel Junqueira. Ocorre que o contrato celebrado entre eles afirmava que a tomada da propriedade só poderia ocorrer caso o concessionário necessitasse de cachoeiras para aumentar a força na geração da energia elétrica; sendo essas cachoeiras as necessárias para a própria instalação do serviço, não faria sentido que elas fossem transmitidas forçadamente ao concessionário. Lacerda de Almeida ressaltou que, quando o particular desapropria, não o faz em nome próprio, mas em nome do Estado e no seu lugar. Por isso, deve seguir a lei e o contrato a que se submeteu. Mas havia um problema ainda mais grave. A lei mineira 148, de 26 de julho de 1895, em seu art. 16, II permitia que as câmaras municipais do estado concedessem aos particulares o direito de desapropriação apenas dos terrenos pertencentes ao próprio município. Por isso, a concessão realizada no caso que motivou a consulta não se conformava com a ordem jurídica vigente.

Citando “autores alemães e norte-americanos”, mas focando nesses últimos, “nossos mestres em liberdades políticas”, Lacerda de Almeida afirma que os municípios possuem sim a faculdade de desapropriar. Seria impensável dizer o oposto em um sistema de descentralização administrativa, como era o brasileiro. Mas, ao mesmo tempo, esse poder, derivado do domínio eminente, não era originário: derivava daquele do estado, e, por isso, só podia ser exercido nos limites que esse último ente federativo permitisse. Por isso, as desapropriações realizadas pelo município só poderiam ser feitas por meio do estado, e não pela municipalidade sozinha. Lacerda de Almeida lembra que, de fato, a Lei Orgânica do Distrito Federal (85 de 20 de setembro de 1892) concede ao prefeito carioca a faculdade de resolver sobre desapropriação. Mas essa lei é federal, e não municipal ou estadual, daí que constitua um caso singular.

<sup>294</sup> Como a ação de desapropriação já estava correndo na Justiça Estadual, foi suscitado o conflito de jurisdição. O STF decidiu a favor da Justiça local; posteriormente, o proprietário propôs nela o mandado proibitório, que foi negado. Procedida a desapropriação, ele propôs ação de perdas e danos junto à Justiça Federal, com base na violação da proteção constitucional à propriedade. Com base na decisão original do STF, o juiz federal recusou-se a processar o caso. O proprietário agravou, alegando que só a parte poderia argumentar a respeito da incompetência, e mais, que a decisão do STF dizia respeito apenas à ação possessória. O governo do estado contestou quatro dias após o prazo para fazê-lo.

não sobre a causa que suscitou o conflito, mas sobre a outra; se o autor, ao pedir reparação segundo as regras de lei federal, fundou nela a sua ação; e qual a justiça competente.

No parecer, Ruy Barbosa (1918) defende que o poder judiciário pode apreciar a utilidade; isso porque, no Brasil como nos Estados Unidos, a magistratura é a responsável pela proteção dos direitos garantidos na Constituição. Então, se a constituição de um estado não permite a apreciação da utilidade pública pelo judiciário, ela estará em contrariedade com o regime constitucional, e, no mínimo, a justiça da União poderá decidir a respeito da matéria.

Para Rui Barbosa (1918), existem dois requisitos para a legalidade da desapropriação: primeiro, que o trabalho a ser executado pela empresa particular seja de utilidade pública; segundo, que o prédio a ser desapropriado seja indispensável para que o melhoramento seja realizado. Para ele, no caso em discussão, o primeiro requisito está cumprido, mas o segundo, não.

Ruy Barbosa (1918) argumenta que a lei baiana, ao estatuir sobre a indenização, era inconstitucional. A reparação dos danos era uma matéria de direito civil substancial, e não processual; somente esta última que era de competência dos estados pela constituição de 1891. E, por vedar a apreciação do judiciário, torna-se duplamente inconstitucional. Essas duas violações à lei maior do país é que haviam sido os fundamentos utilizados pelo autor para propor a sua ação. Por isso que, em resposta ao último quesito, é a Justiça Federal a competente para tratar do caso.

Em resumo, é possível verificar que a questão dos conceitos de utilidade e necessidade pública era altamente abstrata. Mas, principalmente, havia um descompasso entre o que era discutido na literatura de comentário à legislação administrativa e ao Código Civil, por um lado, e o que se tratava na prática, por outro. Os comentadores abstratos da legislação quase sempre tratavam da distinção entre necessidade e utilidade, que era a que aparecia nas leis; ela tinha tido a sua relevância no passado – especialmente, a partir de 1845, quando foram estabelecidos procedimentos distintos para cada um desses fundamentos. Mas, como quase nunca o Estado se enveredava pelo pedregoso caminho da necessidade, a distinção entre os dois polos foi perdendo sentido, apesar de continuar inalterada na lei. A prática, expressa pelos vários pareceres e alguns casos que acabei de citar, mostra a importância, na verdade, da distinção entre utilidade pública e utilidade privada; ela não está expressa na legislação, e os casos específicos em que um interesse pode ser considerado público não estão escritos com todas as letras em nenhum documento oficial. Mas é exatamente essa questão que movimenta as discussões dos juristas.

Em suma, é possível verificar uma transformação dos conceitos, que sai da ênfase no substantivo (utilidade ou necessidade) para um foco nos adjetivos (pública ou privada).

#### **5.4 - Cobrir além da propriedade:: os direitos de terceiros**

Muito mais do que a propriedade individual está em jogo em cada caso de desapropriação. É bem verdade que a propriedade moderna tem uma forte tendência à absolutização, e a tornar-se a relação de um indivíduo com uma única coisa. Mas, mesmo no começo do século XX, as relações são bem mais complicadas do que o simplista e irreal modelo jurídico burguês. Muita gente tem interesse em um mesmo bem, que origina uma multiplicidade de relações. E toda essa plêiade de direitos reais tem que prestar contas com a supremacia do Estado e de seus interesses. O decreto de 1903, em seu artigo 11, pretende impor uma solução uniforme e definitiva:

A reivindicação, resolução e quaisquer outras ações reais não poderão sobrestar o pronunciamento da desapropriação, nem impedir o efeito da transferência da propriedade, livre e desembargada de todos os encargos judiciais e extrajudiciais; salvo aos reclamantes alegarem e disputarem seus direitos sobre o preço que for consignado em depósito, como indenização, e nele ficarão sub-rogados todos os ônus, hipotecas e lides pendentes, quer a desapropriação se opere por sentença judicial, quer por convenção amigável.

A realidade era mais complexa que isso. Locatários, arrendatários, credores hipotecários e muitos outros embarçaram a já complexa teia dos processos de desapropriação. Esta seção conta a história deles.

Primeiro os arrendatários/locatários. Em um processo de desapropriação, a União lidava diretamente com o proprietário. Mas, pelas mil oportunidades que a economia dá – e a necessidade obriga – o terreno a ser desapropriado poderia estar alugado. E aí surgem diversas questões: o arrendatário deve ser indenizado? Quem deve pagar a indenização? Quais são os critérios para o seu cálculo? Eram perguntas de grande importância especialmente quando estavam envolvidos terrenos nos centros das grandes cidades: a possibilidade de que as salas do prédio estivessem alugadas para um comércio era enorme, e isso poderia gerar vários conflitos.

A primeira pergunta era mais fácil: sim, deveria haver indenização. Mais desafiadoras eram as outras duas. Para a mensuração da indenização, o critério central era o das benfeitorias: elas deveriam ser ou não indenizadas pelo poder desapropriante (TJRJ, 1908f; 1911). As benfeitorias deveriam ser úteis ou necessárias, de modo que as obras para mero embelezamento

não deveriam ser financeiramente compensadas (TJRJ, 1912b). O art. 34 do decreto de 1903 determinava, entretanto, que só seriam indenizadas as benfeitorias que tivessem sido realizadas antes da data de promulgação da lei, o que foi seguido pela jurisprudência (STF, 1921c; 1921o); havia, entretanto, a interpretação de que essa cláusula só teria validade para a reforma urbana do Rio de Janeiro, para a qual ela fora pensada<sup>295</sup>. Também foi decidido que quando havia maquinário no terreno desapropriado, a indenização deve cobrir também o valor despendido para o seu transporte e os eventuais danos que nele se produzam (TJRJ, 1908f).

Para a questão de quem era responsável pelo pagamento, a resposta dada pelo ordenamento brasileiro era o chamado sistema da sub-rogação. O proprietário deveria declarar, no curso da ação, que sobre o bem incidiam direitos de terceiro; fazendo isso, o preço da indenização já seria calculado pelos peritos tendo-se em conta os diversos direitos reais que incidiam sobre o imóvel, e o governo poderia oferecer as indenizações em separado<sup>296</sup>. O próprio governo federal era capaz de pagar a cada um dos interessados que provassem o seu direito o preço justo pelo prejuízo que deveriam suportar em nome do bem público<sup>297</sup>. Nem a desapropriação amigável escapava dessa definição<sup>298</sup>. Mas, para que isso ocorra adequadamente, o proprietário deve informar ao desapropriante da existência desses terceiros, e exibir os respectivos contratos. Se não o fizer, ele passa a ser responsável pela indenização. Chegou a acontecer, inclusive que um locatário procurou indenização junto ao tribunal, mas

---

<sup>295</sup> A exclusão das benfeitorias posteriores a 1903 foi considerada apenas para as obras referentes às reformas urbanas do Rio de Janeiro, para as quais a lei fora originalmente pensada; para outras obras, o dispositivo legal que excluía a indenização deveria ser ignorado (STF, 1929a). Entretanto, esse caso que decidiu por essa interpretação excluiu a responsabilidade da União por outros motivos, de natureza estritamente contratual. Nesse caso, União desapropriou um prédio da Santa Casa de Misericórdia da Bahia, que o havia alugado a Arlindo Luiz Alves. Este havia realizado uma série de benfeitorias no terreno. Ela declarou, no ato da desapropriação, que o imóvel estava livre de quaisquer ônus, pelo que, segundo o autor, Arlindo Alves, ela estava obrigada a indenizá-lo dos prejuízos que ele sofrera, mesmo tendo sido a desapropriação amigável. O contrato corrente entrara em vigência em 1910, valia até 1916, mas a desapropriação ocorrera em 1912. Ocorre que o inquilino ocupava o prédio desde 1903, e no contrato anterior, fora acordada uma redução do valor dos aluguéis justamente com o objetivo de que ele despendesse parte do dinheiro economizado na reforma do imóvel. Aparentemente, todas as benfeitorias haviam sido realizadas na vigência do contrato anterior, e não na do atual. Por isso, o seu pedido de indenização foi negado.

<sup>296</sup> Em um caso (TJRJ, 1874), por descuido, o poder público deixou de oferecer a indenização em separado, e essa atitude foi contestada em juízo.

<sup>297</sup> Para Solidônio Leite (1928, p. 107-109), só havia uma exceção para a separação das indenizações: o usufruto. Neste caso, a indenização é única, e usufrutuário e proprietário exercem independentemente os seus respectivos direitos. Avaliar o uso é impossível, já que seria preciso estimar quanto tempo ele duraria, a importância para o usuário em particular etc. Mas é possível calcular, caso seja necessário, o valor dos frutos que ele perceberia e, assim, estimar adequadamente uma indenização.

<sup>298</sup> “O fato de ter o proprietário entrado em acordo com o desapropriante relativamente ao preço da indenização não muda a situação jurídica da questão, por isso que o dito acordo é uma das formas executivas da indenização” (TJRJ, 1907c). Também: “assegurando a lei a indenização de proprietários (...) sem distinguir quanto aos casos da forma judicial de desapropriação e acordo, não se compreende como nesta hipóteses se cogite apenas do direito do proprietário; com semelhante raciocínio, fácil se tornaria aos proprietários se locupetarem com as indenizações de benfeitorias que compitam aos locatários” (TJRJ, 1908f, p. 527).

não a conseguiu porque o proprietário não havia informado a existência do contrato de aluguel (TJSP, 1928e): ele foi prejudicado pela atuação de um particular, que, juntamente com ele, deveria sofrer os ônus da falta de informação, e não o poder público.

Cuidado maior com os direitos de terceiro era tomado porque, se não for feita a notificação, o proprietário recebe a indenização correspondente ao valor integral da propriedade e, por isso, deve restituir o locatário. Isso foi discutido em um caso no Rio de Janeiro na primeira década do século XX (TJRJ, 1908f). Contra a interpretação dominante, o proprietário havia alegado que o locatário residia na cidade e que, por isso se poderia pressupor que ele havia tomado conhecimento do processo de desapropriação. Poderia, então, ter corrido atrás de seus direitos. Entretanto, o juízo decidiu que tal não era possível: era indispensável a citação pessoal dos terceiros envolvidos para que eles pudessem receber a devida indenização.

Mas, quando a documentação fosse entregue no tempo e na forma adequada, a exclusão da responsabilidade era absoluta. Isto porque a desapropriação poderia ser definida, segundo o pensamento jurídico da época, como um caso de *força maior*. Esse termo significa “qualquer acontecimento, natural ou acto humano, á que não podemos resistir” (TEIXEIRA DE FREITAS, 1882, p. 104). Nas palavras da corte carioca, “a desapropriação por utilidade pública do prédio arrendado, sendo um fato estranho à vontade do locador, que não poderia prevê-lo, por ocasião do contrato, nem evitá-lo, é liberatório de responsabilidades e obrigações para o mesmo locador” (TJRJ, 1907), posição que foi confirmada em outras oportunidades (TJRJ, 1907n). Essa equiparação da desapropriação à força maior provocou inclusive chistes na imprensa no contexto da grande reforma urbana no Rio de Janeiro:

a inundaçãõ, o incêndio, o ataque por malfeitores são desgraças a que todos vivemos sujeitos e contra as quais do nosso lado se colocam os poderes públicos nos países civilizados; mas agora, nesta cidade, as supraditas calamidades cumpre ainda acrescentar a desapropriação e a mudança obrigada, antes da extinção do prazo concedido pela própria Prefeitura<sup>299</sup>.

Muitos contratos de locação, para se precaverem dos possíveis prejuízos que um rompimento repentino proporciona, têm o hábito de estipular aquilo que se chama de *cláusula penal*: como que uma multa, destinada a desestimular a quebra dos acordos. Mas definir a desapropriação como caso de força maior significava excluir que houvesse culpa do proprietário na sua realização; por isso, se impedia a possibilidade de cobrança da cláusula penal. Vários casos decidiram contra locatários que tentavam cobrar multas contratuais contra os seus

---

<sup>299</sup> *Jornal do Brasil*, 30/07/1905.

locadores (TJRJ, 1906a; 1907; 1907c; 1908e). A orientação era que todas as responsabilidades acabavam extintas pela desapropriação (TJRJ, 1907m; 1908l; 1909; 1912a). Chegou a haver um caso (TJSP, 1925d; 1926l) que flerta com o absurdo, em que o locatário tentou cobrar do próprio poder público a cláusula punitiva do contrato; isso evidentemente não foi aceito.

Esse último caso evoca alguns outros que foram levados ao judiciário: o da responsabilidade do Estado pelos contratos celebrados entre os particulares em casos de desapropriação. Estavam aí duas observações razoáveis em jogo: por um lado, o governo é que havia dado causa ao rompimento do acordo, de modo que poderia reparar as consequências negativas de sua quebra; por outro, os contratos, por vezes, traziam ônus pesados, com os quais o governo não havia concordado ou negociado. Esse questionamento apareceu em dois casos referentes às delongadas obras do Porto do Rio de Janeiro (STF, 1916a; 1920d). Em ambos, a União havia desapropriado prédios em que havia locatários, mas decidira, por vontade própria, manter os contratos de aluguel até segunda ordem. Os locatários, entretanto, posteriormente haviam sublocado os prédios para outras pessoas. A discussão em juízo era se o compromisso do governo federal de manter os contratos se estendia apenas à relação jurídica original, ou se dizia respeito também à sublocação. O STF chegou à conclusão de que, como a União não fora informada do novo contrato e não concordara expressamente com ele, tal como exigia o contrato original, a responsabilidade pelos novos inquilinos era exclusiva do primeiro locatário, e o poder público poderia reaver o bem para si<sup>300</sup>.

Agora que definimos as relações entre locatários e o judiciário, podemos discutir outra classe de terceiros: os titulares do direito de hipoteca. A base para compreender o que acontecia foi lançada por um julgado carioca de 1906 (TJRJ, 1905a, p. 149): “Porquanto a indenização *substituindo* para todos os efeitos o imóvel desapropriado, por ela se resolvem todos os direitos que lhe são *relativos*, e transferidos sem solução de continuidade, por direito da *sub-rogação* por ela operada (*decreto n. 169 A de 1890, art. 2º § 3º, alinea*)”, de tal forma que “pelo só fato da desapropriação, os direitos reais passam *ipso iure* para o preço e o imóvel fica livre”. Ou seja, como já discutido, a propriedade é transformada, e o preço pago pelo poder público a título de indenização se converte como que na própria coisa que fora desapropriada. Assim, a hipoteca, que tinha por garantia um terreno qualquer, passa a incidir sobre o valor da indenização. Vários julgados decidiram nesse sentido (TJRJ, 1906c; 1907l).

---

<sup>300</sup> Um outro caso que trata de responsabilidade da União por contrato particular dizia respeito à divisão de uma sociedade (STF, 1912b). Com o fim da empresa, os bens dela seriam divididos, mas, no meio tempo, um deles foi desapropriado. A União pagara para um sócio, mas o outro queria receber metade do valor diretamente do governo federal. O STF decidiu que o contrato não poderia ser oposto à União, e que os ex-sócios deveriam resolver o problema entre si.

Essa questão não é nem um pouco desafiadora quando pensamos, por exemplo, em um contrato de mútuo: o credor empresta um bem ao devedor e este dá um outro em garantia; o segundo bem é desapropriado, e aí a garantia passa a recair sobre o dinheiro. Mas a situação fica mais complicada quando a hipoteca garante um contrato de locação mediante o próprio bem que está sendo alugado. O que acontece? Bem, os tribunais brasileiros raciocinavam que a desapropriação extinguiu o contrato de locação, já que não havia como usar mais o bem para as finalidades originais; como não havia mais o que garantir, a hipoteca também era extinta (TJRJ, 1907c; 1907d; 1910b).

Os debates sobre a hipoteca deram lugar também a discussões processuais. Uma delas é a relativa ao sequestro. Esse instituto corresponde ao depósito em juízo do bem hipotecado (TEIXEIRA DE FREITAS, 1882, p. 353), o que, ao impossibilitar que o proprietário use o bem, efetiva a garantia e estimula o cumprimento do contrato. Alguns proprietários tentaram sequestrar bens desapropriados, mas o STF, em todas as ocasiões, decidiu que isso não era possível porque a tomada do bem pelo poder público extinguiu o direito real de garantia (STF, 1924g; 1925c; 1925h; 1925f; 1927a). A segunda discussão versava sobre se o credor hipotecário precisava ou não ser citado para o processo; normalmente, negava-se essa possibilidade (TJSP, 1923e).

Um caso com discussões mais pormenorizadas a esse respeito aconteceu em Jaboticabal, no estado de São Paulo (TJSP, 1915g). O principal fundamento jurídico era o decreto estadual 1329 de 1911, que exigia a referida citação nos casos de vendas judiciais. O ministro Moretz-Sohn, entretanto, argumentava que a desapropriação é um processo administrativo; além disso, a lei afirma que a citação deve se dar antes dos editais de praça, coisa que simplesmente não existe em um processo de desapropriação. O credor hipotecário, além disso, teria como única função no processo impedir o levantamento indevido do preço; essa função, entretanto já seria adequadamente cumprida pelo juiz. Afora isso, segundo Soriano de Souza, a desapropriação se faz em virtude de lei, o que já lhe garante a publicidade necessária; a citação, então, é desnecessária. Whitaker e Saldanha discordaram: na visão desses dois últimos, muito embora a lei não colocasse expressamente a exigência de citação do credor hipotecário, ele tinha uma série de interesses diretos no feito; por exemplo, evitar a venda por preço irrisório, ou que ocorresse alguma venda irregular. Por isso, ele deveria ser ouvido desde o princípio. No fim das contas, o laudo foi anulado, mas não por esse motivo. As próprias partes não haviam sido citadas para a avaliação, e o arbitramento não levava em conta os danos decorrentes para o expropriando.

Outro caso (TJRJ, 1906) tratou da questão do levantamento do depósito dado ao proprietário por parte do credor hipotecário que era ao mesmo tempo arrendatário<sup>301</sup>. A Real Sociedade Portuguesa de Beneficência, ré, arrendou ao autor, Armindo Baronto, um prédio pelo prazo de quatro anos. A ré se obrigou por contrato a não reclamar o prédio no prazo de vigência do acordo, com garantia de hipoteca. Entretanto, ela realizou desapropriação amigável com a prefeitura sem sequer comunicar o autor. O poder público mandou despejar o arrendatário, para o grande prejuízo dele. Mas, como, ao mostrar o registro de hipotecas à prefeitura, o compromisso da Sociedade de Beneficência ficou evidente, ela entrou em acordo com a prefeitura para depositar o preço da hipoteca. Entretanto, quando o arrendatário tentou levantar o valor, a ré não permitiu. É com base nisso que a ação foi proposta. Afirma que “o artigo 137 do Decreto n. 370, de 2 de Maio de 1890, dispõe que a hypotheca abrange: § 6º A indenização em virtude de desapropriação por necessidade ou utilidade publica”. A ré alegou que a desapropriação é um caso de força maior, o que elide a responsabilidade; além disso, a desapropriação extinguiu o contrato principal – a locação – de tal forma que a garantia dele deveria ter sido extinta da mesma forma. O juiz acabou concordando com o autor, e ordenou que a ré lhe pagasse os 10 contos.

Um ponto importante que se discutia era a participação processual desses terceiros. Houve um caso em que se decidiu contra a participação de terceiro no processo (TJSP, 1918b), mas a tendência geral era favorável a esse tipo de interferência, desde que limitada. Houve quem argumentasse que a desapropriação, por ser processo sumário, não deveria admitir a participação de terceiros, mas o tribunal paulista adotou a posição contrária a esse argumento (TJSP, 1923c). Em um caso, essa mesma corte decidiu (TJSP, 1913i; 1914f) que o arrendatário poderia intervir no processo de desapropriação, ao contrário do que ocorria na compra e venda. Determinou essa posição porque, ao contrário do que acontecia no contrato, no ato público de império, o locatário tinha sim interesse; a saber, na determinação do valor da indenização. Isso porque o direito à indenização era pessoal, dependendo da decisão do tribunal naquele processo, e não tinha mais nada a ver com o próprio prédio, que agora estava nas mãos do poder público (TJSP, 1913j). Entretanto, essa participação não precisava ser constante: em outro caso (TJSP, 1914g), ficou definido que o credor hipotecário poderia ser citado no começo, e não no final,

---

<sup>301</sup> Um caso semelhante apareceu na imprensa, contando inclusive com parecer de Clóvis Beviláqua. *O País*, 05/05/1906.

porque como a hipoteca se transfere ao valor da indenização, não haveria prejuízo na falta de participação do titular da hipoteca<sup>302</sup>.

Um caso importante na literatura jurídica da época a esse respeito dizia respeito à anulação de processo envolvendo terceiros interessados. As revistas jurídicas não divulgaram a decisão, mas apenas pareceres a respeito; o indicativo de que se trata de um caso de relevo vem do fato de os pareceres terem sido publicados três vezes, e, entre os autores, estar um jurista do quilate de Ruy Barbosa (BARBOSA; MARQUES, 1915, 1916; BARBOSA, MARQUES; MENDES JR, 1919<sup>303</sup>). O caso em questão era o seguinte: a Câmara Municipal de São Paulo efetuara uma série de desapropriações e tinha pagado as devidas indenizações. Posteriormente, um arrendatário que não fora ouvido, alegou ser terceiro prejudicado e apelou da sentença. O tribunal anulou o processo, alegando que ele corra perante juiz incompetente. O primeiro questionamento é se o processo é anulado também com relação aos proprietários que haviam se conformado com o valor que haviam recebido; o segundo é se, em havendo novo arbitramento, ele deverá dizer respeito ao valor das propriedades no momento da desapropriação ou no momento da nova avaliação. Para Ruy Barbosa, como não houve qualquer contestação ao valor da indenização e ele foi devidamente pago no curso do processo, houve como que um acordo entre o cidadão e o poder público: como uma desapropriação amigável. Por isso não faz sentido anular o processo em virtude da apelação de terceiro: as partes chegaram a uma solução que, dentro de certos limites, foi amigável. Não é, pois, lógico retomar a discussão, ainda mais de forma litigiosa. Quaisquer direitos deveriam ser apurados em face ao proprietário original, que falhara com o seu dever em informar a existência do arrendatário. Azevedo Marques considera também que a anulação era impossível, mas com outros fundamentos. Em sua visão, a jurisdição fora prorrogada, ou seja, a causa fora julgada para ambos e não poderia mais ser revertida. Ademais, como, para a ele, a prorrogação da jurisdição é extensível aos terceiros, não era possível anular o processo sequer com relação ao arrendatário<sup>304</sup>.

---

<sup>302</sup> Entretanto, nesse mesmo caso, Firmino Whitaker discordou. Segundo ele, o art. 4º a lei estadual 1300 de 27 de dezembro de 1911 exigia a citação do credor hipotecário em todos os processos de alienação de bens, independentemente de ser judicial ou administrativo. E, sendo a desapropriação “uma venda especialíssima”, também ela se sujeitava a essa disposição.

<sup>303</sup> As duas primeiras versões contavam apenas com os pareceres de Ruy Barbosa e de Azevedo Marques. A última versão trazia também o parecer de Mendes Júnior e declarações de concordância de outros 11 juristas (Vergueiro Steidel, Manoel Pedro Villaboim, L. B. Gama Cerqueira, Alfredo Pujol, Gabriel de Rezende, Francisco de Pennaforte Mendes de Almeida, A. J. Pinto Ferraz, José Ulpiano, Francisco Morato, Júlio Prestes, Capote Valente, João Gonçalves Dente e Otávio Mendes).

<sup>304</sup> O fundamento para afirmar que a jurisdição era prorrogável era que a desapropriação não é uma causa fiscal para arrecadação de rendas públicas ou cobrança de dívida fiscal (cit. Pereira e Souza – primeiras Linhas). A lista das jurisdições improrrogáveis se encontra em Ord., liv. 3º, tit. 49, § 2º. Mendes Júnior se apoia sobre as mesmas

Outras discussões menores também foram levadas a cabo. Um exemplo é a de que a penhora do usufruto de um bem não é afetada pela venda da coisa, mas é sim extinta pela desapropriação (TJRJ, 1908i). Outra questão eram as discussões a respeito de quem era o proprietário e, portanto, deveria receber a indenização; em nome da maior velocidade da desapropriação, era já ponto pacífico que esse tipo de questão deveria ser tratada já em outra ação, que dissesse respeito apenas à indenização, quando o bem já estivesse na posse do poder público (STF, 1912n; 1915b; 1916d); mas houve pelo menos um caso com solução diferente<sup>305</sup>.

Colocados em conjunto, todos esses casos permitem perceber algumas tendências. Em primeiro lugar, há uma tentativa de proteção dos direitos de terceiros: a possibilidade de pagamento da indenização pelo poder público, a intervenção no processo, a transformação da hipoteca; tudo isso concorre para que as prerrogativas desses cidadãos sejam de alguma forma preservadas. Limitadamente, entretanto: eis a segunda linha de força que orienta essa parte do regime da desapropriação. A indenização pelo poder público dependia de uma comunicação feita pelo próprio proprietário, por exemplo. O objetivo era garantir a celeridade do processo, de tal forma que a efetivação do interesse público fosse a mais eficaz e direta possível. Tanto o é que a participação dos terceiros interessados não era obrigatória, e, por isso, não poderia gerar nulidades na ação intentada. O objetivo era reduzir ao mínimo as discussões possíveis, e, na escolha do direito a ser priorizado, a propriedade aparecia triunfante. Isso pode ser visto em um caso de conflito direto entre as duas dimensões (TJSP, 1915f): em que o proprietário e o arrendatário participavam do mesmo processo, mas discordaram sobre a estratégia a ser seguida; o tribunal decidiu que a palavra final estava com o dono do bem, e não com aquele que meramente o alugava. Em um regime de absolutização da propriedade, essa estratégia faz

---

bases, e acrescenta o argumento de que as sentenças devem ser entendidas de forma restrita e, portanto, se dela constava a anulação do processo com relação ao arrendatário, somente a ele aproveitava a anulação do processo.

<sup>305</sup> Ele era materialmente o proprietário (STF, 1928d). É uma desapropriação promovida contra Rufino José Saraiva pela União de um terreno localizado parcialmente no Estado de São Paulo e parte no do Rio de Janeiro. A intenção era aproveitar quedas d'água ali existentes para a produção de energia elétrica. A União promoveu a citação por edital de várias pessoas que eram proprietárias do referido terreno. Foram escolhidos os peritos. Alguns proprietários aceitaram o valor oferecido pela União para a área a ser desapropriada, mas não para as cachoeiras nela localizadas. Os arbitradores avaliaram ambas as partes do terreno e determinaram a fração ideal dos condôminos ausentes. Após a avaliação dos recursos, a União emitiu apólices da dívida federal para que o preço das indenizações fosse pago. Dois dos proprietários requereram o pagamento, mas o procurador da república responsável, considerando que poderia haver outros interessados, abriu prazo para que eles se manifestassem. Nesse momento é que entra Rufino Saraiva, o qual apelou da sentença homologatória da desapropriação, alegando ser também ele proprietário do terreno. A apelação não foi aceita, e ele agravou da decisão. Na decisão, o juiz determinou que Rufino Saraiva era de fato proprietário, mas, como não se sabia disso no momento da propositura da ação, ele tinha a qualidade de interessado incerto e desconhecido. Dessa forma, todos os procedimentos haviam sido seguidos à sua revelia, e ele não podia modificar a decisão que definira o preço da indenização. Entretanto, ainda lhe era facultado obter o preço do terreno sobre o qual tinha domínio, mas sem levantá-lo de imediato, porque faltava definir exatamente quais eram todos os proprietários da área em litígio. Essa forma de tratamento do proprietário desconhecido, entretanto, não era uniforme. Em outros casos semelhantes, o tribunal anulou o processo (STJ, 1889; TJSP, 1893).

sentido. Inclusive, a desapropriação é uma forma de aquisição originária: isso significa que, com ela, todos os outros direitos reais que recaem sobre o bem são extintos. O poder público, em seu afã de tornar-se ele mesmo proprietário absoluto, já tenta tratar o antigo dono do imóvel como se ele mesmo já o fosse.

A relação algo ambígua entre poder público, proprietários e locatários, é retratada de maneira cáustica em uma charge publicada no começo do século XX no Rio de Janeiro:

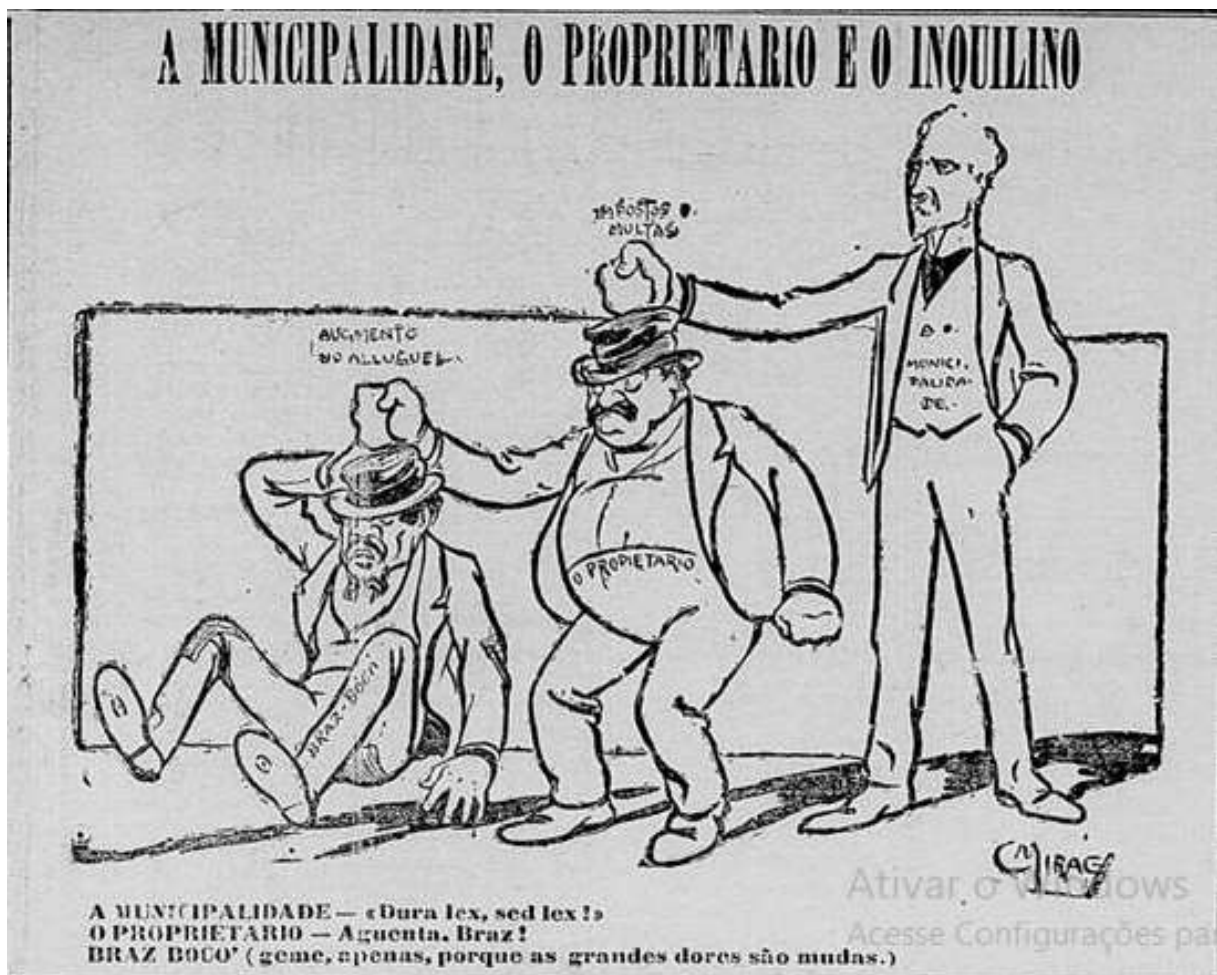


Figura 14 Charge publicada no *Jornal do Brasil* em 24/11/1903.

Muito embora o tema não seja diretamente as desapropriações, e sim o preço dos aluguéis, a representação é bem sintomática de como a legislação acaba se desincumbindo da proteção dos locatários e, muito embora ensaie alguma tutela, tenda a colocá-la em um plano secundário.

### 5.5 - Proteger o particular, onerar o público: extensão e retrocessão

Nem só de indenização se fazia a proteção aos particulares na desapropriação. Afinal, nem sempre o pagamento do preço da parte que interessa ao poder público é suficiente para

garantir a integralidade da absoluta proteção que era almejada entre os séculos XIX e XX. É por isso que surgiram dois importantes institutos, que foram aplicados pela jurisprudência e discutidos pela doutrina: a extensão e a retrocessão.

A extensão estava estabelecida no art. 12 do decreto de 1903. Caso o terreno fosse desapropriado em mais da metade de sua área, perdesse uma benfeitoria necessária à sua fruição, ou tivesse o seu uso em muito prejudicado, o proprietário passava a ter a prerrogativa de fazer com que a desapropriação, que era parcial, passasse a ser total. Já a retrocessão estava estabelecida no art. 14, e determinava que, caso o bem não fosse empregado para a finalidade que estava determinada originalmente, ele deveria ser restituído ao proprietário original, mediante a entrega do valor pago a título de indenização. Posteriormente, o instituto chegou a ser incluído no próprio Código Civil, no art. 1.150<sup>306</sup>, considerado como direito de preferência (ou preempção).

Mas a aplicação do instituto guardava diversas complexidades. A possibilidade de um futuro pedido de extensão, por exemplo, exigia que os peritos avaliassem o terreno inteiro a ser desapropriado, e não apenas a área inicialmente pretendida; não fazê-lo poderia gerar nulidade<sup>307</sup>. Há também um caso curioso de algo que poderia ser chamado de “extensão inversa”. O decreto de desapropriação compreendia apenas parcialmente o terreno do particular, mas o poder público propôs uma ação buscando se apoderar, de uma vez, de toda a área. O tribunal, evidentemente, não aceitou o pedido, e se considerou que o ato administrativo não tinha efeitos na parte excedente ao decreto (TJRJ, 1906b).

A extensão nem sempre precisava ser pedida judicialmente. Há um caso interessante, em que o direito de extensão foi acordado entre as partes, mas o magistrado se recusou a homologá-lo (TJSP, 1918a; 1919b, 1920a). A prefeitura tentou uma desapropriação parcial, e a parte concordou que ela se realizasse, contanto que fosse total. Após a troca de mandato do prefeito, o juiz intimou o novo mandatário a ratificar o acordo, mas ele não o fez. O magistrado, então, homologou apenas a desapropriação parcial. A Câmara Municipal, tempos depois, tentou reaver o preço junto ao proprietário. Este se recusou, afirmando que a desapropriação já estava

---

<sup>306</sup> Art. 1.150. A União, o Estado, ou o Município, oferecerá ao ex-proprietário o imóvel desapropriado, pelo preço por que o foi, o caso não tenha o destino para que se desapropriou.

<sup>307</sup> Aconteceu um caso nesse sentido em Minas Gerais (TJMG, 1929). O município de Itapecerica promoveu uma desapropriação contra particular para a construção de uma estrada de automóveis, com declaração de urgência. A Câmara depositou o valor máximo da indenização, e o juiz promoveu a imissão na posse, da qual os proprietários apelaram. Sendo caso de urgência, não foi feita a avaliação do preço efetivo do imóvel, mas apenas do máximo e do mínimo, para que a câmara depositasse o primeiro e os particulares pudessem levantar o segundo. A sentença acabou anulada por um erro na avaliação. Os árbitros haviam determinado apenas o preço da faixa de terreno estritamente necessária para a desapropriação, mas a legislação mandava que se avaliasse o todo, para o caso de a desvalorização do restante demandar o exercício do direito de extensão. Como esse último procedimento não foi realizado, a avaliação feita não poderia ter força.

consumada, e que o juiz não tinha poderes para negar validade ao acordo, a menos que este tivesse algum vício – coisa, que, no caso, não havia. A minoria do tribunal, quando da apelação, concordou, afirmando que o acordo firmado pela prefeitura, com autorização do juiz de órfãos, tinha valor de escritura pública, e que, por isso, sequer necessitava de homologação. Inclusive, a realização do contrato havia convertido o processo em amigável. E, como o distrato deve ser feito pela mesma forma que o contrato, a simples inércia do prefeito não poderia romper o acordo inicialmente realizado. Mas a maioria dos votantes pensava de outra forma. Para eles, no curso do processo de desapropriação, apenas a área declarada de utilidade pública poderia passar ao domínio do município. A totalidade do imóvel não poderia ser também levada sem uma lei da Câmara Municipal que o permitisse. Por isso, decidiu em grau de apelação que o poder público tinha sim o direito de reaver o pagamento que efetuara.

Posteriormente, entretanto, os embargos (TJSP, 1919b; 1920a) decidiram em sentido contrário. Vicente de Carvalho afirmou que, na realidade, não houvera desapropriação, mas uma venda amigável. Se intentava, então, que ela fosse anulada por não ter sido homologada pelo juiz. Isso não fazia sentido, na sua visão. Afirmou-se que o juiz, afinal, estava tentando agir como curador de uma pessoa na plena posse de sua capacidade jurídica: a Câmara Municipal. Firmino Whitaker discordou; em sua visão, era necessária escritura pública, e o termo nos autos não poderia substituí-la.

No mesmo ano da apelação, Azevedo Marques (1918) publicou um parecer a respeito desse caso. O jurista considerou que o magistrado não poderia ter intimado o prefeito e muito menos recusado a homologação do acordo. A lei paulista de 1836 dava aos juízes apenas as faculdades de nomear os avaliadores, mandar que se realizasse a avaliação e homologar o processo. Não havia o poder de intimação do prefeito. Ele devia apenas declarar a incorporação do bem ao patrimônio da prefeitura, tal e qual um notário - nada mais. A consulta perguntava também se a prefeitura poderia acionar o particular para reaver o preço correspondente à parte do terreno cuja desapropriação não havia sido homologada. Para Azevedo Marques, o pagamento da indenização retira o expropriado do processo, e lhe impõe unicamente a obrigação de não obstar o exercício da posse pelo poder público. Para fazer valer o seu direito, a Câmara municipal deveria tratar apenas com o próprio poder judicial, e não envolver o particular na questão. Mas a Câmara perdera o prazo da desapropriação, de modo que a solução proposta foi a de se celebrar uma escritura pública ratificando o acordo entre o município e a parte.

Tratados os principais casos da extensão, podemos passar agora à retrocessão/preempção. A respeito dele, havia um pouco mais de divergência. Firmino

Whitaker (1925, p. 109) afirmava não ver muito sentido no instituto caso o bem fosse empregado para uma outra finalidade que também atendesse ao interesse público. A seu ver, caso a propriedade, nesse caso, devesse retornar ao particular, o Estado poderia simplesmente voltar a declarar a utilidade, de tal forma que seriam feitas trocas sem sentido e onerosas para o poder público. Sodré (1928, pp. 86-87), contudo, discorda. Para ele, o decreto posterior não tem o poder de convalidar a falha do anterior. Isso é derivado do fato de que a declaração de utilidade pública não é genérica: deve ser declarado *para* um determinado fim. Se o fim não se verifica, o bem volta às mãos do particular. Se ele simplesmente continua em poder do Estado, fica claro que o novo fim não foi verificado. Além disso, entre um momento e outro, a propriedade pode ter se valorizado, de tal forma que o proprietário poderia receber mais dinheiro pela sua incorporação ao patrimônio público.

Essas matérias controversas naturalmente acabaram gerando casos complexos que foram discutidos nos tribunais brasileiros.

Durante o século XIX, a retrocessão não era legislativamente reconhecida<sup>308</sup>, mas, mesmo assim, era aplicada pelos tribunais brasileiros. Em pelo menos um caso, essa prática gerou discussões (TJSP, 1885). É uma desapropriação provincial promovida por São Paulo contra o Convento da Luz. A instituição religiosa estava localizada de frente para uma cadeia, e o governo queria o terreno para ampliar o espaço da penitenciária. A desapropriação foi realizada, mas o governo não empregou a área para a finalidade originalmente declarada. O convento, então, promoveu uma ação para recuperá-la de volta. O governo respondeu que não havia no direito nacional disposição que autorizasse a interposição daquela ação. O tribunal considerou que a retrocessão deveria sim ocorrer. Fundamentou isso na interpretação restritiva: se a constituição previa a proteção da propriedade com exceção da utilidade pública, quando a utilidade cessasse, deveria também cessar a desapropriação. Nesse contexto, o tribunal chama a retrocessão de “distrato”, mostrando a importância da visão da desapropriação como um contrato<sup>309</sup>. Mais tarde, foi suscitado um conflito de competência a respeito desse caso entre o

---

<sup>308</sup> “Não há lei pátria que dê ao antigo proprietário o direito de recobrar o gozo de terrenos desapropriados quando não sejam aplicados ao destino da desapropriação” (TJSP, 1894b).

<sup>309</sup> Não foi o único caso em que o instrumental jurídico do distrato foi empregado para tratar da desapropriação. O STF (1912i) julgou um caso oriundo da A Câmara Municipal de Cravinhos, em São Paulo. Ela decretou a desapropriação de um terreno para a abertura de ruas na cidade. O arbitramento foi realizado, mas o valor foi considerado muito alto pelo poder municipal. Por isso, o município editou lei desistindo da desapropriação. Acontece que as ruas já estavam abertas e os proprietários, privados da posse de seus imóveis, de modo que eles não concordaram com o proceder do município e requereram o juiz que ele homologasse mesmo assim a sentença. Ele concordou. O processo seguiu com os recursos e trâmites normais, até que o tribunal de justiça reduziu a indenização, mas acordou que os bens haviam, de fato, sido incorporados ao patrimônio do município. Foi aplicado o dispositivo das Ordenações, Liv. 4, Tit. 2º, pr., referente ao contrato de compra e venda, pelo qual não era possível desistir do contrato sem a concordância da parte contrária.

Juízo dos Feitos da Fazenda e o Presidente da Província de São Paulo (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 1885). O presidente da província reconhece que a competência não é sua porque, em sua visão, o contencioso administrativo se aplica quando está em jogo um direito e que tem por fim a reforma de um ato administrativo. Na visão dele, o caso não versa sobre um ato administrativo, mas legislativo: as leis que revogaram a autorização dada ao governo para construir a cadeia no terreno anteriormente pertencente ao convento. Além disso, no caso em questão, o governo não atua como Estado, e sim como particular, porque o que está em jogo é a propriedade. Por isso, a questão deve ser tratada no âmbito judiciário, e não no administrativo. O Procurador da coroa recusou a existência do direito de retrocessão:

O direito de retrocessão nas desapropriações por utilidade pública só por lei pode ser facultado, e as disposições gerais e provinciais concernentes ao assumpto não o concedem. Ainda que os terrenos não recebam o destino para que foi pronunciada a desapropriação, em rigor, tem o desapropriante o direito de dispor deles como lhe aprouver e revende-lo a quem lhe oferecer maior preço (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 1885).

Tanto o é que, na França, o direito de preempção é declarado explicitamente na lei.

O parecer da seção de justiça é que se trata de ato administrativo sim: a lei é meramente uma autorização, que foi efetivada por meio de uma ação da administração – qual seja, a desapropriação.

Ao ordenar o presidente da província a venda de terreno confundem-se, em sua pessoa, o carater official de agente do poder público e a condição de representante do proprietário, a provincia - o acto a praticar - venda, alienação, é de sua natureza civil e a elle oppõe-se o convento de N. S. da Luz, dizendo-se fundado em direito real, derivado do de propriedade.-Tanto basta para firmar a competencia da jurisdicção comum (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 1885, p. 146).

O conflito de competência desse caso foi resolvido por meio do aviso 66 de 18 de outubro de 1884.



Figura 15 Convento da Luz por Henrique Manzo (1860). Óleo sobre tela. Acervo do Museu Paulista.

Mas, mesmo depois de a retrocessão ter sido incorporada à estrutura legislativa da desapropriação, continuaram a surgir controvérsias. Um exemplo eloquente é um caso em que o bem não é usado para o bem público, mas chega a ser vendido depois de ser deixado de lado (TJSP, 1914b). A Câmara Municipal de Santos desapropriou um terreno com a justificativa de alargar uma rua da cidade. Entretanto, efetuada a venda forçada, ao invés de fazer aquilo a que se propusera, ela leiloou a área. Indignado, o proprietário original acionou o município. Este argumentou que, na verdade, não realizara uma desapropriação, mas uma compra e venda amigável, na qual ficara autorizado a dispor livremente do prédio. Além disso, uma parte do terreno fora sim incorporada à rua; só uma parcela é que fora vendida em leilão. O juiz de primeiro grau concordou com o proprietário original, e obrigou a Câmara a pagar a restituição. O município havia argumentado que mesmo depois de modificar o plano original de desapropriação, o bem continuava sendo de utilidade pública, por duas razões: primeiro, que não era possível alinhar o terreno com a nova rua; e, segundo, que, o terreno ficaria de tal forma reduzido que não seria possível edificar nele, o que ofenderia a estética da cidade. O juiz discorda do segundo argumento, tanto o é que a prefeitura leiloara a área e obtivera lucro com ela. Além disso, não era justificável a manutenção da desapropriação após a mudança da utilidade pública, já que esta deveria ser verificada pela decretação devidamente efetuada pelo poder competente. Após a determinação da retrocessão, a câmara deveria, então, restituir o bem e receber o valor que por ele pagara. Ela, entretanto, argumentava que deveria receber a mais, já que as obras haviam valorizado o terreno. O Juiz mais uma vez discordou, afirmando que, se assim o fosse, todos os vizinhos deveriam pagar o município pela valorização que ocorrera em

seus terrenos. Além disso, se o terreno não tivesse sido desapropriado, mas tivesse permanecido nas mãos do proprietário original, ele teria sofrido exatamente a mesma valorização.

Há também casos em que o bem é sim empregado para a utilidade pública (TJSP, 1924c), mas o terreno não é usado pelo ente que originalmente o desapropriou. Em 1897, o governo do estado desapropriou um terreno também em Santos, com a finalidade de construir um depósito de máquinas e um forno de incineração de lixo. Entretanto, não deu ao imóvel esse destino. O governo federal usou a área para fazer certas obras de melhoramento do porto de Santos, e, por meio de ofícios, acordou com o estado a permuta desse terreno por um outro. Essa negociação, entretanto, não foi registrada por meio de escritura pública. O antigo proprietário, diante da situação, intentou uma ação de desapropriação para reaver o bem. Ela, entretanto, foi negada tanto na primeira quanto na segunda instância. O ministro Soriano de Souza afirmou que o Código Civil, por meio do artigo 1150, providenciava que, nessas situações, o expropriante deveria oferecer o bem ao expropriado pelo mesmo preço pago. Ele contestou que o antigo proprietário pudesse usar da ação de reivindicação para reaver o bem, porque aquele meio processual só estava disponível para quem tivesse o domínio, mas não a posse; entretanto, superou a questão ao lembrar que a propriedade legada ao poder público era resolúvel. Além disso, havia o problema de o bem se encontrar nas mãos de terceiros. Nesse caso, a ação de reivindicação se convertia em perdas e danos. Mas é importante colocar que, no caso concreto, o bem não havia deixado de ser usado para a finalidade: um outro ente público, superior, é que passara a executar a obra. Polycarpo de Azevedo, por sua vez, negou que a utilização para fim diferente pudesse dar lugar à retrocessão, contanto que a nova finalidade também fosse de utilidade pública. O posicionamento contrário seria lesivo ao interesse público, por impedir obras de interesse da coletividade.

A retrocessão não valia apenas para a desapropriação clássica, mas também para casos de alinhamento<sup>310</sup> – e poderia vir acompanhada do pagamento de perdas e danos<sup>311</sup>.

Um problema com que os magistrados poderiam se confrontar é sobre a determinação do que era ou não a “finalidade original”. Nem sempre ela era cristalina, como em um caso de distribuição de águas ocorrido em São Paulo (TJSP, 1926a; 1929d); a captação de água originalmente deveria ser feita por uma técnica, mas as construções efetivamente empregadas foram outras; esse caso, entretanto, não foi resolvido por questões processuais<sup>312</sup>. Mas um problema parecido ocorreu poucos anos depois na Bahia (STF, 1930b). João José de Oliveira e Odilon Ayres de Silva pediam a devolução de um seu trapiche que lhes havia sido desapropriado pela Companhia Cessionária das Docas do Porto da Bahia. A desapropriação se dera com fundamento nos decretos 9.254 de 28 de dezembro de 1911 e 9.293 de 3 de janeiro de 1912. A Companhia, entretanto, não deu o destino originalmente alegado – o de promover o melhoramento da parte da cidade da Bahia compreendida entre o Mercado do Ouro e a Jequitaiá. A parte acusava de estar se valendo do trapiche para o seu propósito original: armazenamento, e, ainda por cima, alugado à Companhia Brasileira Exportadora. Por isso, com fundamento no art. 14 do decreto de 1903, e no 1.150 do código civil, os autores buscavam reaver o seu bem. O STF não acolheu o pedido porque a desapropriação fora feita com o fim

---

<sup>310</sup> Em 1907, a Câmara de um certo município declarou a utilidade de uma faixa de terreno para determinar o alinhamento de uma rua (CAMARGO, 1925). Um dos proprietários transmitiu ao município essa faixa por meio de escritura pública e, anos depois, apresentou ao poder público uma planta de um prédio a ser construído no local respeitando o novo alinhamento. Entretanto, em 1914, a Câmara passou uma lei desfazendo a desapropriação, e autorizando o prefeito a entrar em acordo com o particular, coisa que não aconteceu. O proprietário, então, entrou com uma ação solicitando a restituição do terreno mediante devolução do preço, mais indenização por perdas e danos. A Câmara respondeu que a desapropriação era um direito seu e que não agira de má-fé. Além disso, o réu lucraria bastante com as rendas advindas da área retornada a ele. Por isso, ela não precisaria de pagar-lhe nada para além da restituição do prédio. O tribunal concordou com o autor, e concordou ao pagamento em perdas e danos. Além disso, a mudança de alinhamento fez com que o prédio do autor ficasse encravado, e o autor tivesse que gastar grande soma de dinheiro para colocá-lo no alinhamento primitivo. Além disso, o argumento da valorização não era adequado: ele não era oriundo de ato da ré, e se o prédio tivesse sido construído no alinhamento primitivo, valeria muito mais.

<sup>311</sup> Muito embora uma prefeitura tenha tentado – sem sucesso – convencer a justiça de que a determinação de alinhamento não equivale a desapropriação (STF, 1910e).

<sup>312</sup> Em 1893, o governo do estado de São Paulo desapropriou certos terrenos no largo do Arouche, na capital, para a captação de águas do córrego. Entretanto, a água passou a ser extraída por uma outra técnica, e os terrenos acabaram nunca sendo utilizados para a finalidade inicialmente declarada. Os desapropriados e seus herdeiros, então, acionaram o estado para recuperar suas áreas, mediante reembolso da indenização. O governo do estado alegou que a finalidade original não constava do decreto, mas apenas da exposição de motivos. Ademais, o terreno fora sim utilizado para a captação de água, ainda que usando construções menos invasivas. E, por fim, como o governo do estado estava na posse de boa fé do bem há mais de 10 anos, ter-se-ia operado a usucapião. O juiz julgou contra a ação. Argumentava que, de fato, o art. 1150 do Código Civil determinava o direito de preferência do proprietário original, mas o art. 1156 afirmava igualmente que, caso ele não fosse respeitado, a solução não seria a restituição do bem ao particular, mas a simples indenização de perdas e danos. O tribunal concordou que a ação de reivindicação não era de fato possível, porque o antigo proprietário não tinha mais o domínio sobre o bem. A maioria do tribunal considerou, assim, que, de fato, só lhe restava procurar perdas e danos. A minoria, entretanto, citou que a todo direito deve corresponder uma ação que o proteja; se não havia uma ação especial que assegurasse o exercício do direito de preferência, ele deveria ser buscado por meio da ação ordinária.

de auxiliar de qualquer forma nas obras do porto, inclusive por meio de armazenamento. E havia também autorização para que o trapiche fosse explorado comercialmente enquanto as construções e melhoramentos não exigissem a sua destruição final.

A retrocessão foi discutida em outros casos (TJSP, 19251). Se tornou uma forma de proteção da propriedade importante, ainda que controvertida. Por isso, sua interpretação se tornou restritiva. Uma das consequências da desapropriação amigável, que se convertia em compra e venda<sup>313</sup>, é, portanto, que a retrocessão não pudesse ser aplicada a ela (TJSP, 1894b; STF, 1895a; 1895e; TJSP, 1925a).

É possível perceber, tanto na retrocessão quanto na extensão, que o desenho da desapropriação era complexo. As garantias da propriedade não estavam limitadas à simples indenização. Os cercos eram múltiplos e complexos, sempre prontos a guardar a sacralidade desse que era um dos principais valores tanto da ordem imperial quanto da republicana.

## **5.6 - Salvar a propriedade pelo direito civil? as ações reais**

Ação é um daqueles muitos termos emprestados da língua corrente que, metamorfoseados em conceitos jurídicos, assumem um significado todo específico. Segundo Corrêa Telles (1865, p. 5), “as acções são os remedios que as leis nos dão para havermos o nosso de mãos alheias, ou para obrigarmos os outros a nos cumprirem o de que tem obrigação perfeita”. Ou, de forma mais explícita, em Cunha Salles (1882, p. 32), “Acção é o meio juridico pelo qual podemos haver em juízo competente o que é nosso, ou nos é devido”. À parte as múltiplas definições com que os juristas constantemente se digladiam, e as diversas sutilezas da técnica, há um núcleo conceitual comum: a ideia de que a ação é a possibilidade de exigir um direito perante um tribunal. Mas, para cada direito que existe, são diversas as condições, requisitos e atos necessários para que ele seja garantido em juízo. Daí que surja a primeira grande divisão dos tipos de ação: a distinção entre ações pessoais e ações reais. Segundo Paula Batista (1857, pp. 6-7), as ações pessoais são aquelas pelas quais se pede que uma pessoa determinada cumpra uma obrigação específica. Por outro lado, as ações reais são aquelas que não dizem respeito apenas à obrigação específica de uma pessoa, mas a uma determinada coisa; ou seja, a um direito real. Os direitos reais, como a propriedade, a servidão e outros mais não

---

<sup>313</sup> “uma vez verificado o accordo, cessou o motivo da retrocessão; outro é o aspecto do acto e o instituto juridico criado é regido pelas normas reguladoras do contracto de compra e venda” (STF, 1895a, p. 39); “Ora, a expropriação de um immovel e consiguiente indemnisação ao proprietario por simples accordo, é evidentemente uma compra e venda que o locatario em hypothese alguma pode vedar” (TJRJ, 1906h, p. 466).

dizem respeito à relação entre duas pessoas, ou ao poder de uma pessoa sobre um bem, mas “a obrigação universal de se deixar a coisa à disposição de quem tem o direito” (PAULA BATISTA, 1857, p. 7). São essas últimas que aqui nos interessam.

De fato, a desapropriação importa uma violência aos direitos que são chamados de reais. Até que ponto, então, essa violência pode gerar uma tentativa de proteção por meio de ações? Esses “remédios jurídicos” podem ser divididos em múltiplos tipos, sutilmente apartados, que têm certa relação com a desapropriação, ou com os atos que a antecedem. Exemplo é a ação de manutenção<sup>314</sup> de posse; ela tem lugar quando uma outra pessoa perturba a posse, mas não consegue violá-la<sup>315</sup>, e o titular da posse tenta garanti-la. Outra é a ação de reivindicação, que “compete ao que tem título e domínio de uma coisa, contra o possuidor della, ou contra o que com dolo deixou de a possuir, afim de que lhe seja restituída com todos os seus accessorios” (CORREA TELLES, 1865, p. 317). Em diversas oportunidades, e com os mais variados fundamentos, particulares tentaram se utilizar dessas ações para garantir o seu direito contra as pretensões do Estado. Se a desapropriação colocava o direito administrativo contra o direito civil da propriedade, aqui vemos a outra face da moeda: um instituto civil sendo lançado para escudar o particular contra as prerrogativas da administração. Vejamos como isso se articulava.

A ação de manutenção de posse poderia ser empregada contra atos do poder público anteriores ao pagamento da indenização – que, lembremos, era o principal marco para se considerar a transmissão da propriedade. É o caso de José Moreira da Costa, que interpôs uma ação desse tipo contra a Câmara Municipal de Pindamonhangaba (TJSP, 1920b). O município decretou a utilidade pública do bem e o processo correu normalmente até a homologação, da qual ambas as partes apelaram. A Câmara, entretanto, vendeu o prédio ao governo federal. Então, funcionários da União entraram no edifício e realizaram medições e alterações. Por causa disso, o autor entrou com a ação de manutenção de posse. O juiz julgou que, como a atitude da União fora decorrência da venda praticada a ela pela Câmara, esta era sim responsável pela turbacão da posse. Por isso, era devida a indenização por perdas e danos. Um caso semelhante, mas com a ordem dos atos diversos envolveu o Mosteiro de São Bento: a prefeitura invadiu o terreno e depois declarou a utilidade pública; por considerar a atuação do poder público antijurídica, a instituição religiosa impetrou a ação de reivindicação<sup>316</sup>.

---

<sup>314</sup> “Compete, quando o Réo não tira o Autor, da coisa, de que está de posse; mas sómente o embaraça de usar della livremente: então o Autor pede que o Réo seja condemnado a desistir da turbacão” (CORREA TELLES, 1865, p. 309).

<sup>315</sup> “Suas condições fundamentaes são; 1.º A existência da possessjuridica da coisa imóvel ou móvel; 2.º A lesão desta por aclo violento; 3.º A continuação da posse, embora perturbada” (RIBAS, 1883, p. 260).

<sup>316</sup> *Jornal do Brasil*, 10/12/1906.

Também ocorriam problemas com atos posteriores à desapropriação (TJRJ, 1913). Em um caso, município promoveu desapropriação contra José Gonçalves Ferraz, e posteriormente demoliu o prédio. Entretanto, não havia empregado os meios devidos (provavelmente a imissão na posse) para fazê-lo. Alegou que atacara o edifício porque ele se encontrava em ruínas, mas não provou esse fato. O tribunal julgou que era devida indenização, já que seria indispensável que se utilizassem os caminhos jurídicos adequados, mesmo após a desapropriação, e não o mero e direto emprego da força. Esse tipo de uso da ação chegou a ocorrer em pelo menos mais uma oportunidade (TJRJ, 1906n).

E houve casos em que a desapropriação sequer foi oficialmente tentada (STF, 1924h). A prefeitura do Rio de Janeiro arrendara a particulares uma casa e uma ponte. Tentou reavê-las para realizar obras, mas não conseguiu. Frustrada, “atacou” a ponte. O proprietário conseguiu um mandado de manutenção de posse, contra o qual o município apelou, alegando que precisava do bem por motivos de utilidade pública. O STF decidiu que a utilidade precisava ser declarada expressamente, e que, por haver um contrato de locação, o poder público se equiparava a um particular<sup>317</sup>.

Às vezes, a União modificava os decretos de utilidade pública, gerando incerteza sobre a legitimidade da desapropriação. Nesses casos, a ação de manutenção podia ser empregada. Foi o que aconteceu, por exemplo, quando a Empresa de Melhoramentos da Baixada Fluminense desapropriou terreno pertencente a José Marques da Cunha Júnior e de sua mulher em julho de 1922 (STF, 1928a). O juiz mandou que, após pagamento do valor, fosse expedida a imissão na posse. Entretanto, o Ministro da Viação, pelos avisos de 12 de dezembro de 1922 e 14 de abril de 1925, e ofício de 30 de setembro de 1927, mandou suspender as desapropriações e determinou que se organizasse uma nova planta. Eles consideraram, a partir disso, que poderiam dispor do bem, e o venderam a terceiros. Posteriormente, engenheiros da empresa entraram no terreno para efetivar medições, e aconselharam aos compradores que não pagassem o preço, já que os imóveis estavam desapropriados. Sabendo disso, o proprietário requereu mandado de manutenção de posse contra a empresa, para que ela não lhe turbasse a posse, e contra a prefeitura, para que ela não lhe negasse as licenças que depois viessem a requerer. O juiz de primeiro grau negou o pedido, por considerar que os avisos não haviam anulado a desapropriação. O tribunal de segundo grau confirmou a sentença. Para a corte, por mais que a homologação do laudo de arbitramento não seja capaz de transferir o domínio, ela tem determinados efeitos, que o prejudicado não pode anular por meio de ação de manutenção de

---

<sup>317</sup> Coisa semelhante aconteceu em São Paulo (TJSP, 1899b).

posse. Ademais, a concessão de licenças pela prefeitura não tem relação com a posse, e, por isso, o pedido também foi negado nessa parte. Entretanto, nem sempre esse tipo de caso precisava ser decidido exatamente dessa maneira; em um julgado (STF, 1922p), uma mudança de decretos foi apontada por simples requerimento.



Figura 16 Holland, S. H. Obras da Empresa Melhoramentos da Baixada Fluminense. Fotografia aérea 15 x 23,7 cm em papel: 15,8 x 24,4 cm. Acervo da Biblioteca Nacional.

O poder público, entretanto, poderia tentar se apropriar de bens particulares sem declaração de utilidade pública ou reparação, de forma contrária à constituição. A proteção, sem muitas dúvidas, seriam as ações possessórias. Isso foi visto várias vezes no estado do Rio Grande do Sul (STF, 1923t, 1923u, 1923v, 1923w), contra requisições de cavalos sem a realização das devidas formalidades<sup>318</sup>.

A questão da manutenção da posse, entretanto, poderia ser instrumentalizada por advogados para finalidades diversas da original. É o caso de uma disputa altamente complexa

---

<sup>318</sup> Alguns estancieiros gaúchos interpuseram mandado proibitório junto à Justiça Federal contra o governo do estado, alegando que ele estava praticando atos de esbulho. Pelo decreto estadual nº 2.144 de 3 de março de 1923, algumas autoridades estaduais – no caso, um sub-intendente municipal – requisitaram cavalos para uso da administração do Rio Grande do Sul, sem estabelecer a devida indenização, ou sequer o processo judiciário cabível. Os proprietários rurais, então, solicitavam um interdito proibitório, impedindo que o governo estadual seguisse com os seus atos; citaram apenas o art. 72, § 17 (proteção da propriedade) da constituição federal como fundamento do seu pedido. O governo do estado alegou que estava promovendo uma desapropriação e que, por isso, a competência não era da Justiça Federal. Além disso, os proprietários teriam citado partes do código civil em seus pedidos. O STF decidiu a favor dos estancieiros, afirmando que eles haviam se apoiado diretamente no texto constitucional, e que haviam citado meramente regras processuais para justificar o seu procedimento.

envolvendo nomeações políticas, eleições e, só de forma indireta, a desapropriação, que veio a acontecer no Rio de Janeiro (STF, 1907). O Procurador Geral da Fazenda fora autorizado pelo Secretário Geral do Estado, João Damasceno Ferreira, funcionário de confiança do presidente do estado do Rio de Janeiro, Alfredo Augusto Guimarães Backer, a celebrar contrato concedendo privilégios de navegação nos canais de Macaé e Campos, incluindo a possibilidade de desapropriação dos terrenos ribeirinhos. O contrato foi celebrado com Andrônico Rústico de Souza Tupinambá e Constantino José Gonçalves. O autor alegava que a celebração do contrato constituía a ameaça de turbação da posse, pelo que ele requeria a concessão de um interdito proibitório (remédio preventivo para evitar a violação da posse). O fundamento que ele utilizava não era o da oportunidade da concessão, ou qualquer outro diretamente ligado à desapropriação, mas a alegação de que o presidente do Estado havia sido nomeado em desacordo com a legislação vigente e que, por isso, a autoridade que celebrara o contrato era incompetente. O problema com o presidente do estado, aparentemente, era que ele havia sido eleito para um mandato de três anos, segundo as disposições transitórias da constituição. O executivo a anulava por meio de um decreto, que depois fora validado pela assembleia legislativa local. O juiz *a quo* havia negado o pedido, alegando que não se podia discutir uma questão tão elevada em interdito proibitório. O autor agravou argumentando que se tratava sim de interdito proibitório, usando o texto das Ordenações, livro 3, tit. 78, § 5º. Afirmava que não havia questão constitucional que estivesse fora da alçada da justiça federal. O estado do Rio se pronunciou, alegando que a escolha do presidente era questão política de ordem interna do estado e do poder executivo e, por isso, não poderia ser perscrutada pela magistratura federal. Além disso, o legislativo e o tribunal da relação haviam dado posse ao atual presidente do estado, sem oposição de nenhuma autoridade. Por isso, não havia evidência de que a nomeação tivesse sido contrária ao direito.

Quando, após toda essa discussão chegou ao STF, o tribunal finalmente decidiu que o interdito proibitório não é um meio idôneo para julgar as questões levantadas pelo autor. Ele exige a prova apenas da turbação da posse, coisa que o réu não fizera: sequer provara a sua posse mansa e pacífica. Além disso, em se admitindo o pedido do autor, seria necessário anular a lei estadual que autorizara a celebração do contrato, anular o contrato, a nomeação do secretário e a do presidente do Estado, e nenhuma dessas pessoas havia sido citada para se defender em juízo. Ademais,

tomado o contrato da concessão em si mesmo somente, não pode ele ser recebido como *ameaça de turbação da posse* do A. agravante, capaz de autorizar o interdito requerido, porque dita concessão, aliás já aprovada por lei especial do estado, é um

ato administrativo por sua natureza e forma, análogo a tantos outros (STF, 1907, p. 385).

Se o STF admitisse a apreciação do contrato, estaria anulando aquele ato administrativo. A relação adequada entre judiciário e executivo reservava ao primeiro apenas a faculdade de eventualmente negar os efeitos concretos dos atos do segundo, e não a de esvaziá-los em absoluto, em nome da segurança jurídica<sup>319</sup>. Aparentemente, o ato é legítimo, muito embora a autoridade talvez possa não ser, de uma forma indireta. No interdito proibitório, pelo menos, o importante seria avaliar se o ato era correto, e não se a autoridade (adequada) havia sido nomeada da forma correta.

Mas há mais. Na visão da corte, julgar a própria existência do executivo seria adentrar em demasia na esfera de competência do outro poder. Seria o mesmo que o judiciário assumir o papel de soberano absoluto, já que capaz de dizer quem ocupa ou não cargos nos outros braços do Estado. Argumenta que essa questão é de natureza eminentemente política e, portanto, alheia às prerrogativas do STF. Conhecê-la significaria que qualquer um poderia, a qualquer momento, por em causa a eleição dos deputados, senadores e chefes do executivo; isso poderia minar a sua legitimidade e atacar as próprias bases do sistema político. Em questão, estava o arbitramento das múltiplas disputas políticas em que se envolviam as oligarquias estaduais, como nos casos das assembleias duplicadas<sup>320</sup>.

Por fim, podemos discutir atos jurídicos que equivaleriam à desapropriação, mas nos quais o poder público não seguira o procedimento adequado. Um deles é tratado em uma consulta realizada pela “São Paulo Tramway Company” a vários juristas (ESPÍNOLA *et al.*, 1928). A empresa havia recebido o direito real de uso e gozo de espaços públicos por 40 anos, por via de lei, para exploração do serviço de bonde. Posteriormente, o prefeito municipal emitira

---

<sup>319</sup> “A improcedência do pedido é evidente. Um ato do poder executivo, dentro da órbita das suas atribuições, não pode constituir turbação da posse. E essa improcedência foi o fundamento do meu voto negando provimento ao agravo” (STF, 1907, p. 592).

<sup>320</sup> “diante do arrocho imposto pelas situações estaduais, as minorias inventaram o expediente das *duplicatas* de poderes políticos, por que tentavam resistir à depuração de seus direitos cívicos. Na falta de justiça eleitoral, que ainda não existia, o reconhecimento dos eleitos era efetuado pelas comissões de verificação de poderes das assembleias, compostas de deputados das legislativas em vias de se encerrar. Na prática, os membros da comissão estavam comprometidos em reconhecer a chapa da situação, a que pertenciam e que havia sido adrede elaborada no palácio do governador. Incapaz de enfrentar a polícia que cercava a assembleia, a minoria em vias de ser *degolada* só podia recorrer à interferência de algum dos poderes da União. Esta, no entanto, só podia ser requisitada por um dos poderes estaduais. Alegando desrespeito ao regimento interno pela maioria, a minoria oposicionista organizava uma comissão de verificação de poderes paralela, que, depurando os candidatos do governo, declarava eleitos os da oposição e os empossava. Ela passava assim a reivindicar a condição de ‘verdadeira’ para a ‘sua’ assembleia estadual, que era uma duplicata da original, dominada pelos governistas. Nesta qualidade, alegando sofrer coação do governador, que a impedira de funcionar legalmente, a assembleia duplicada requeria à União a intervenção federal. O fundamento estava no art. 6, inciso II da Constituição de 1891: violação, por parte do governador, da ‘forma republicana federativa’” (LYNCH, 2014b, pp. 138-139).

um ato administrativo, proibindo a empresa de explorar o serviço em uma determinada rua. A partir dessa situação, ela propôs dois quesitos: primeiro, se o ato é legal; segundo, se seria possível a concessão de um ato judicial de manutenção de posse.

O mais completo parecer sobre o caso é o de Eduardo Espínola, que merece ser analisado com mais cuidado. Na visão daquele jurista, o poder público não pode, por ato administrativo, modificar uma relação já estabelecida segundo um contrato. O autor afirma empregar doutrina de Gaston Jèze, segundo o qual o poder público só poderia exercer o poder de polícia sobre a concessionária se ela estivesse em uma situação geral, ou seja, como um cidadão qualquer. Como ela se encontra em uma situação particular, subjetiva (o contrato) em relação com o poder público, o poder de polícia não pode ser empregado<sup>321</sup>. Alguns outros argumentos foram trazidos à tona pelo parecerista. O primeiro é que o poder público não se reservou, no contrato, o direito de efetuar alterações unilaterais nas condições de oferecimento do serviço. Outro é que, como a companhia foi autorizada a realizar desapropriações, as proibições do poder público poderiam levar a que bens desapropriados ficassem sem uso. Além disso, a contratação tinha sido realizada como ato de gestão, e não poderia ser anulado ao bel-prazer da administração, como se fosse um ato de império<sup>322</sup>. Além disso, em nome da boa-fé do contratado e de terceiros, a declaração de vontade do poder público deveria continuar a valer, em nome da confiabilidade dos atos administrativos.

Em seguida, o autor vai tratar da possibilidade de uso de ações possessórias para defender o direito da companhia. A controvérsia estaria em saber se a concessão de estradas de ferro é um direito real ou pessoal; como os interditos possessórios são de natureza real, se a concessão fosse de natureza pessoal, seria necessário empregar um outro instrumento processual para a proteção do direito. Para definir a concessão, é preciso saber se as estradas de ferro integram o domínio público ou os bens patrimoniais do Estado. Os bens patrimoniais não podem ser hipotecados ou alienados. Como o código civil autoriza a hipoteca das estradas de ferro, conclui-se pelo fato de elas serem bens patrimoniais. Se fossem bens dominiais, certamente o direito sobre elas seria pessoal; sendo patrimoniais, a investigação pode

---

<sup>321</sup> “Ainda quando não se aceite, em princípio, a distinção fundamental entre o jus imperii e o jus gestionis, contra a qual se pronunciam alguns autores modernos, não resta dúvida que a Administração Pública tem atribuições de índole diversa, não podendo, no exercício de uma delas, como por exemplo o poder de polícia, destruir ou prejudicar os direitos assegurados aos particulares por força dos contratos baseados nas leis que com eles tenha celebrado” (ESPÍNOLA et al., p. 20).

<sup>322</sup> “os atos da administração pública, dirigidos contra pessoas ou coisas determinadas, estão sujeitos à censura do judiciário. Os interditos possessórios podem ser invocados contra atos do poder público, quando tais atos constituem abuso de poder, e visam diretamente a propriedade ou a posse de pessoa natural ou jurídica. Não se classifica como ato de império o ato pelo qual o Município ou o Estado faz uma concessão com ocupação do solo público para exploração de um serviço de tramways” ESPÍNOLA et al., p. 15).

prosseguir. Havia, segundo Espínola, controvérsia na doutrina sobre a natureza jurídica do direito de propriedade exercido pela empresa sobre o solo no qual se localizavam os trilhos. Para alguns, seria apenas o domínio útil, enquanto restava à união o domínio direto. Para outros, tratava-se apenas de propriedade resolúvel. O autor cita em seguida Ruy Barbosa para afirmar que, sendo todo o capital empregado na construção de origem particular, o solo pertence à empresa; e, por acessão, também a estrada de ferro à ela pertence em caráter real<sup>323</sup>.

Astolpho Rezende tem uma posição um tanto diferente, tanto nos fundamentos, quanto nas consequências. Ele divide três tipos de uso da coisa pública: uso de todos, permissão especial e concessão. A permissão especial não cria direito subjetivo e, por sua natureza, pode ser revogada. Já a concessão implica a concessão de um “poder jurídico” sobre a coisa pública. Para afirmar isso, o autor se baseia em Otto Meyer (§ 39). A concessão, então, cria um direito subjetivo público de posse sobre a coisa concedida<sup>324</sup>: elas “são irrevogáveis, porque o Estado não pode ser, em matéria contratual, juiz e parte, e exercer a seu arbítrio o direito de império, que, ao contratar, ele próprio pôs de lado” (ESPÍNOLA *et al.*, 1928, p. 37)<sup>325</sup>. Para ele, na concessão, o concessionário é sub-rogado dos direitos do Estado. Com isso, ele passa a ter o direito de uso da coisa. Entretanto, não seria adequado o uso das ações possessórias, porque elas cabem em situações de ameaça física concreta, e não de meras leis e decretos<sup>326</sup>.

Definimos as estratégias à disposição dos proprietários. Mas isso não é tudo. A contrapartida das ações à disposição do proprietário era a constituição do poder público como legítimo possuidor, o que era feito por meio de um procedimento chamado de imissão na posse. Mas ele nem sempre era adequadamente seguido, o que poderia causar problemas. Exemplo disso é um divertido caso ocorrido no Rio de Janeiro (1908j). A prefeitura desapropriara um

---

<sup>323</sup> Alfredo Bernardes tem posição muito semelhante: a companhia era proprietária do terreno, e, findo o prazo estipulado no instrumento de concessão, ela perdia apenas o privilégio, e passava a poder alienar o bem. Segundo ele, a justificativa é que a necessidade pública demanda a continuidade do serviço prestado pela empresa. A administração, então, tem apenas o direito de fiscalização, ao passo que a propriedade é do particular. A posição de Manoel Pacheco Prates é semelhante. Já para Plínio Barreto, o fundamento para a resposta é o interesse público: seria melhor para a sociedade ver o cumprimento do contrato.

<sup>324</sup> Segundo Rezende, haveria controvérsia entre os autores europeus sobre se a concessão era ato de império ou de gestão. Teria se desenvolvido, entretanto, uma doutrina que dividia entre *concessão-licença* e *concessão-contrato*, advogada por autores como Mantellini, Giorgi e Giuseppe Cimbali. As concessões de um serviço público seriam sempre um encontro de vontades.

<sup>325</sup> “o ato soberano, que outorga a concessão ou o uso da coisa pública, é acompanhado de um contrato que, impondo obrigações e direitos recíprocos, muda a índole jurídica da concessão, que se converte numa figura mista, chamada por muitos, concessão-contrato (...), que, (diz Giorgi) ocupa um lugar médio entre o ato de autoridade e o contrato, reunidos e convergindo para o mesmo fim” (ESPÍNOLA *et al.*, 1928, p. 37).

<sup>326</sup> a turbação e o esbulho consistem em atos materiais. É por meio de atos dessa natureza, atos de força, e não pelo simples efeito de decretos ou de portarias, que o poder público atenta contra a posse. Uma lei, um decreto, uma portaria, um edital não bastam para significar uma turbação ou um esbulho; é necessário que qualquer desses atos, legislativos ou administrativos, seja acompanhado ou seguido de atos de execução, que só podem ser atos materiais, ou fatos (ESPÍNOLA, 1928, p. 40)

prédio e pagara a devida indenização. Entretanto, tentou ocupar o prédio, que abrigava uma fábrica de papel, antes da devida emissão do mandato de imissão na posse. Mas não entrou no prédio simplesmente enxotando o proprietário: procurou uma forma, por assim dizer, indireta de estimular a saída. Para isso, mandou destelhar o galpão do prédio em que a fábrica se localizava. O juízo afirmou que o ente desapropriante só pode tomar posse do bem por via dos meios legais, e não pela retirada do telhado do prédio. O tribunal carioca, então, preferiu condenar o poder público ao pagamento de indenização.

As ações possessórias eram mais um instrumento à disposição dos proprietários na proteção de seus bens. Entretanto, demandavam um exercício argumentativo difícil: só eram manejáveis contra atos claramente contrários ao direito. E a declaração de utilidade pública, na maioria dos casos, dava a legitimidade necessária à tomada da propriedade pelo Estado. De toda forma, é possível perceber que o problema da desapropriação, mesmo dentro dos tribunais, era maior do que simplesmente as discussões contidas nas ações de desapropriação.

### **5.7 - Duplicar a propriedade: enfiteuse e terrenos de marinha**

A enfiteuse é um dos capítulos ao mesmo tempo mais esdrúxulos e mais interessantes do direito das coisas. É uma ligação entre o direito moderno e o direito feudal<sup>327</sup> que persiste até os dias de hoje, muito embora o Código Civil brasileiro de 2002 proíba a constituição de novas modalidades deste instituto. Nas palavras do Conselheiro Lafayette (PEREIRA, 1943, p. 456), “a enfiteuse é o direito real de tirar da coisa alheia todas as utilidades e vantagens que ela encerra, e de empregá-la nos misteres a que por sua natureza se presta, sem destruir-lhe a substância, e com a obrigação de pagar ao proprietário uma certa renda anual”. A enfiteuse se exerce sobre uma coisa de outra pessoa, mas é tão extensa e tão cabal que, no fim das contas, torna-se quase igual à propriedade. O enfiteuta tem o direito de usar, perceber os frutos, vender, e até mesmo constituir uma nova enfiteuse; enfim, fazer praticamente tudo o que se reserva a um efetivo e verdadeiro proprietário. A enfiteuse, no direito brasileiro, era perpétua (PEREIRA, p. 460; Código Civil de 1916, art. 679). O enfiteuta tinha apenas as obrigações de pagar um valor anual de renda ao nu-proprietário, e conceder-lhe o direito de preferência quando fosse vender a coisa. O direito do nu proprietário era conhecido como senhorio, ou domínio direto, ao passo que o poder do enfiteuta (a enfiteuse em sentido restrito) era chamado de domínio útil.

---

<sup>327</sup> Sobre história da propriedade, ver o texto de Paolo Grossi (1988).

Pois bem – que fazer quando se desapropriava um bem aforado (gravado com enfiteuse)?

Foi o que aconteceu em um caso da Câmara Municipal de São Paulo (TJSP, 1912h). Os enfiteutas queriam ficar com a totalidade do valor da indenização. O domínio útil pertencia a particulares, e o direto, ao Mosteiro de São Bento. O tribunal discordou: deveria ser avaliado o valor do domínio pleno, que fora adquirido pelo poder público, e, na sequência, ele seria dividido entre o senhorio e os enfiteutas. O valor do domínio pleno deveria ser verificado segundo o § 30 do alvará de 25 de agosto de 1774. O valor legal do domínio direto, por sua vez, é de 20 foros e três laudêmios<sup>328</sup>. Os árbitros, por requerimento dos enfiteutas, haviam declarado que o valor da avaliação compreendia apenas a indenização do domínio útil, coisa que o tribunal considerou ter sido um erro de direito.

De fato, para o âmbito federal, a questão estava regulamentada no art. 33 do decreto de 1903:

Nos casos de propriedade sujeita a aforamento, ou emprazamento perpétuo:  
I. O valor do domínio direito, ou do senhorio, será calculado sobre a importância de 20 foros<sup>329</sup> e um laudêmio<sup>330</sup>;  
II. O do domínio útil, foreiro ou enfiteutico será calculado sobre o valor do prédio livre, deduzido o do domínio direto: e o dos subenfiteuticos será esse mesmo valor, deduzidas 20 pensões subenfiteuticas e equivalentes ao domínio do enfiteuta principal.

Uma área que necessariamente estava sujeita à enfiteuse eram os chamados terrenos de marinha. Na definição do decreto 4.105 de 22 de fevereiro de 1868, art. 1º, § 1º, essas áreas são “todos os que banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis vão até a distância de 15 braças (33 metros) para a parte de terra, contadas desde o ponto a que chega no preamar médio”<sup>331</sup>. Isso significa que nenhum terreno próximo ao mar era de propriedade plena de um cidadão: ele só poderia ser titular do domínio útil, e o Estado brasileiro seguia com o domínio direto. Eram áreas muito valorizadas, incluindo todas as praias que existiam no país. Eram especialmente consideradas para a construção de portos, o que as tornava cobiçadas – inclusive pelo governo.

---

<sup>328</sup> Como explica Almeida e Souza (§ 327), com referência aos decretos de 20 de maio de 1759, 6 de março de 1769, 24 de janeiro, 10 de maio e 28 de setembro de 1801.

<sup>329</sup> Valor anual pago pelo enfiteuta ao senhorio como compensação pela enfiteuse.

<sup>330</sup> Valor de dois e meio por cento do preço da coisa, que deve ser pago toda vez que ela é alienada (PEREIRA, 1943, pp. 495 e ss.).

<sup>331</sup> “Este ponto refere-se ao estado do lugar no tempo da execução da lei de 15 de novembro de 1831, art. 51, § 14 (Instruções de 11 de novembro de 1832, art. 4º)”.

Um caso em que o regime jurídico dos terrenos de marinha foi levantado ocorreu na primeira década do século XX na Bahia (TJBA, 1916). O autor era proprietário de um trapiche junto ao mar, no entorno do qual a ré, companhia concessionária, vinha fazendo aterros para promover melhorias no porto da Bahia. A empresa acabou por destruir a “magnífica” (TJBA, 1916, p. 320) ponte que levava à construção; com isso, os locatários haviam abandonado o local, e deixado o proprietário em prejuízo. Além da indenização pela ponte destruída, o autor alega que, em virtude do decreto 9.293 de 3 de janeiro de 1912, com o plano das obras do porto e da avenida Jequitaiá, em Salvador, a concessionária teria a obrigação de desapropriar o seu terreno. A companhia, para além de questões processuais relativas à citação, alegou que o proprietário não apresentou licença da autoridade administrativa para a construção do Trapiche, e que, por isso, tinha posse a título precário. Não poderia, portanto, impedir a realização das obras de melhoramento do porto, ainda mais por se tratar de terreno de marinha<sup>332</sup>. Ademais, quando da realização dos trabalhos, a companhia havia solicitado à autoridade competente que as pontes fossem removidas, o que o autor não fizera. Por isso, não poderia pedir indenização pela sua destruição. O trapiche, além de tudo, não tinha ficado de todo inutilizável: se não era mais adequado para ser alugado, poderia, ainda assim, ser utilizado para o armazenamento de mercadorias. Por fim, se era mister à companhia desapropriar o bem, não poderia ser constrangida à indenização antes que o referido processo fosse concluído.

O juiz concordou com a precariedade da posse<sup>333</sup>. Além disso, em sua visão, a construção de pontes ou de quaisquer obras sobre um terreno de domínio público só pode ser feita mediante licença da autoridade competente, e a título precário. Isto porque se trata de um tipo de terreno sobre o qual não pode incidir qualquer direito de propriedade. Todas as intervenções nele realizadas ficam sujeitas ao interesse público, de modo que “o indivíduo, obrigado a demolir o que construiu, não pode reclamar qualquer indenização, porque devia saber que o domínio público é inalienável e que não se pode dele dispor senão com o pensamento de restituí-lo ao seu primitivo destino, quando exija o interesse público” (P. 525).

---

<sup>332</sup> “Proibição de construções sobre o mar sem prévia autorização administrativa, sob pena de multa e demolição sem indenização. Caráter de mero favor ou tolerância com que a administração permitia tais construções, especialmente das pontes sobre o mar. Tais concessões, sempre feitas a título precário, não conferem, nem podiam conferir, aos concessionários a propriedade de qualquer zona da praia. O indivíduo obrigado a demolir construções que fez sobre o mar não tem direito a indenização alguma segundo as nossas leis e a jurisprudência dos tribunais” (TJBA, 1916, p. 320).

<sup>333</sup> Sobre a propriedade do trapiche, o juízo afirmou que o autor arrematou o bem em hasta pública, e que, após pagar o laudêmio, deveria registrar o título de foreiro. No processo, contudo, não apresentara provas de que o havia feito. E, mais que isso, o juiz solicitara a realização de perícia que comprovara que a ponte destruída não fazia parte do terreno a ele concedido.

Mas, se a ponte era de título precário, o trapiche em si era regular; o autor não era proprietário, mas simples foreiro. Entretanto, isso não excluía a necessidade de indenização. Mas as obras do porto ainda não haviam atingido o trapiche. Quando lá chegassem, a companhia do porto deveria promover a expropriação, mas o autor não tinha a faculdade de antecipar esse procedimento, pelo que a ação não poderia prosseguir.

Questões semelhantes foram decididas em um caso posterior no Rio de Janeiro (STF, 1925a; 1925g)<sup>334</sup>.

Alfredo Pinto Vieira de Mello (1906), em um texto doutrinário, discute os limites da indenização em desapropriações de terrenos de marinha. Ele mobiliza a clássica distinção entre bens públicos e bens patrimoniais do Estado: os primeiros são aqueles que pertencem à coletividade, enquanto os segundos são os que pertencem ao Estado na qualidade de pessoa jurídica. Os terrenos de marinha se encontram na segunda categoria e, por isso, faz sentido que se pague indenização por eles: esse tipo de propriedade sairia do domínio do privado e entraria no patrimônio do Estado. Entretanto, o mesmo não se verificaria para os bens públicos, que sempre estão sob o poder da coletividade, ainda que por algum tempo estejam ocupados por um particular. É por isso que, para Vieira de Mello, não deve haver qualquer indenização quando ocorre a “desapropriação” de pontes. Isso porque, na verdade, não haveria qualquer propriedade sobre esse tipo de construção, mas apenas uma concessão dada pelo governo para a construção sobre um terreno que é público. Revogação de uma concessão, e não desapropriação, portanto, é o que estaria em jogo nesse tipo de situação.

O tema da enfiteuse não é exatamente o mais relevante, seja de um ponto de vista geral, seja para tratar da desapropriação. Mas é uma forma interessante de perceber como a desapropriação por utilidade pública, um instituto de direito público, era capaz de tocar quase toda a vastidão do direito civil, e provocar reflexões até nas mais recônditas franjas de seu sistema.

## **5.8 - Inverter a propriedade: a demora na desapropriação**

---

<sup>334</sup> Ficou determinado que deveria ter havido licença do poder público para a construção. Entretanto, a discussão central do caso foi outra. O art. 12, § 6º da lei 1021 de 1903 autorizava que o governo federal nomeasse pessoa estranha ao MPF para que o representasse em processo de desapropriação. O embargante alegava que no caso em discussão, não se tratava de processo de desapropriação, e sim de imissão na posse. Por isso, o advogado privado que representava a União não poderia atuar. O STF decidiu que, apesar de a alegação de mudança da natureza do procedimento ser verdadeira, se deveria considerar que um processo era desdobramento do outro e que, portanto, o sujeito legítimo a atuar em um também estava autorizado a advogar no outro. “Desde que a defesa da União Federal, nos processos de desapropriação, pode ser confiada a pessoa estranha ao Ministério Público Federal, é óbvio que o advogado investido dessa representação tem também competência não só para promover as desapropriações, como para completar as providências necessárias à realização dos fins dessas desapropriações, promovendo os processos incidentes delas emanados entre outros as imissões de posse”.

“Os hábitos de morosidade da nossa administração” levavam a um risco lamentado energicamente por Aarão Reis (1922, p. 357): o de injustificáveis demoras na efetivação de desapropriações já decretadas. Esse autor tinha bastante conhecimento sobre o tema: engenheiro, foi chefe da Comissão Construtora de Belo Horizonte – posição que o levou a supervisionar inúmeras desapropriações. A despeito de engenheiro, ele publicou um importante manual de direito administrativo na qualidade de professor da matéria na Escola Politécnica<sup>335</sup>. Vários eventos confirmavam as preocupações de Aarão Reis; os já citados casos da Empresa de Melhoramentos da Baixada Fluminense, com toda a sua confusão administrativa, são exemplares: o particular ficava impedido de construir benfeitorias, mas o poder público não tinha qualquer obrigação efetiva de efetuar a desapropriação. Mais que isso: como o próprio engenheiro feito publicista declarava, a qualquer momento, era possível que o decreto original fosse revogado. Entre a demora e a incerteza, espremia-se o direito de propriedade. Os juristas (e os juízes) precisavam imaginar soluções que dessem conta desse problema. Na falta de uma saída legal expressa, a criatividade dos advogados podia florescer ou ser podada pela magistratura, a depender da ousadia das interpretações. Vamos a elas.

Uma primeira possibilidade seria tentar propor como que uma “ação inversa” de desapropriação: o próprio particular buscar, na justiça, a determinação do preço que o poder público devia lhe pagar. Em pelo menos um caso, ela falhou (TJRJ, 1908a). A Câmara Municipal da capital federal decretou a desapropriação de uma propriedade para construir posteriormente uma nova rua. Entretanto, o poder público, após certo tempo, não executara ainda o decreto. O desapropriado, cioso da potencial indenização que se avizinhava, intentou ação para obrigar o poder público municipal a lhe capturar o prédio e, naturalmente, pagar a devida compensação. O tribunal, entretanto, denegou o pedido. Com isso, parecem ter ficado definidas duas posições: a primeira (que, no entanto, não está expressa na fonte) é que não há um direito subjetivo à desapropriação; a segunda, a de que a indenização não é imediatamente exigível após a aprovação das plantas por decreto. A mesma estratégia foi tentada em um caso inserido no contexto das obras de renovação do Porto do Rio de Janeiro, novamente sem sucesso (STF, 1904)<sup>336</sup>.

---

<sup>335</sup> Uma resenha publicada sobre o seu livro o descrevia simultaneamente como engenheiro e publicista (REVISTA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 1924b).

<sup>336</sup> Os desapropriandos afirmaram que chegaram a conversar com o presidente da comissão, mas ele mesmo afirmou que só se poderia discutir as indenizações quando o poder público achasse mais conveniente; enquanto isso não acontecia, cabia aos ex-proprietários tentar auferir renda do prédio. Isso, na visão dos particulares, equivalia a uma “espoliação systematizada e organizada”. Além dessas reclamações, procuraram defender a possibilidade dessa inusitada “desapropriação inversa”. Para os desapropriandos, o regulamento não declara

A solução mais usual foi a de resolver a questão fora do âmbito estrito da própria ação de desapropriação. A posição dos tribunais era que o proprietário deveria demandar a restituição dos prejuízos suportados por meio de uma ação própria de perdas e danos. A questão adquiriu tal importância que chegou a ser discutida na grande imprensa<sup>337</sup> - era um problema cujo interesse ultrapassava muito as estreitas salas dos tribunais, e um caso do próprio STF também foi levado aos jornais com decisão nesse sentido<sup>338</sup>. O raciocínio era que a ação decorre da violação de um direito; como a demora na desapropriação viola a propriedade, haveria sim a possibilidade de se recorrer àquele remédio jurídico. A ação adequada, entretanto, não levaria a obrigar à desapropriação; ao contrário, seria a de perdas e danos. Essa era a postura mesmo em casos de simples mudança no alinhamento e depois retorno ao alinhamento original (TJSP, 1926e). Em um caso, a parte chegou a pormenorizar os danos (TJSP, 1920c): o proprietário alegou que tinha a expectativa de vender o imóvel por um determinado preço, mas que a desapropriação o impedira<sup>339</sup>. Um particular chegou a demandar juros pela demora no pagamento da indenização; o STF (1919b), contudo, considerou exagerada essa pretensão e julgou contra o autor.

De fato, o poder público jogava com a indeterminação da lei e a falta de um prazo específico. Podia usar justificativas pragmáticas, como a demora do Congresso em votar a verba necessária<sup>340</sup>; mas também poderia ser bem mais cínico que isso. Um caso que chega a ser divertido pela criatividade do desapropriante chegou no fim dos anos 1920 à mais alta corte do país (STF, 1927b; 1926b). O município de Curitiba declarou de utilidade pública certos terrenos localizados dentro da cidade, mas retardou por um bom tempo a propositura da ação de desapropriação. O insólito motivo para o atraso eram as disposições protetivas que constavam do Código de Processo Civil e Comercial do estado do Paraná. A câmara municipal, com uma sagaz administração do tempo, preferiu aguardar que o congresso estadual votasse a lei 2.333

---

expressamente a possibilidade de o proprietário iniciar o processo de desapropriação, mas também não a veda. E um simples decreto não tem a faculdade de criar ou tirar direitos, quanto mais que “tal direito dimana de princípios superiores de conservação social, inerentes a natureza da desapropriação publica” (STF, 1904, p. 69). Mas o STF, mais uma vez, não aceitou o insólito procedimento.

<sup>337</sup> *Gazeta de Notícias*, 31/08/1904.

<sup>338</sup> *Gazeta de Notícias*, 04/09/1904.

<sup>339</sup> No final, o tribunal julgou contrariamente ao pedido, mas por falta de provas da existência da oferta que fora alegada.

<sup>340</sup> Exemplo disso foi a vultuosa aquisição do famoso Hotel Whyte, localizado na Serra da Tijuca, no Rio de Janeiro (STF, 1923f; 1923q). Foi realizado o arbitramento, no valor de 89 contos de réis, e ele foi homologado. Entretanto, o governo federal não realizou a desapropriação, sob a alegação de que o congresso ainda não votara a verba necessária. Por isso, o proprietário ajuizou uma ação pedindo o pagamento da indenização. O STF atendeu ao pedido dos autores. Para isso, combinou o art. 8º do decreto de 1903, o qual considerava que a aprovação dos planos pelo presidente implicava a desapropriação, com o art. 72, § 17 da Constituição, o qual determinava que a indenização deveria ser prévia. Os problemas internos do governo, portanto, não poderiam servir de justificativa para profanar o sagrado direito de propriedade.

de 3 de março de 1925, que flexibilizou as garantias do processo, mandando aplicar a lei 1.260 de 10 de março de 1913 ao processo de desapropriação. Essa lei, por sua vez, mandava aplicar a lei federal 1.021, de 1903. Com isso, o procedimento ficaria facilitado para o poder público. A parte, obviamente inconformada, recorreu à justiça para negar efeitos ao curioso procedimento. Alegava que essa atitude violava diversos artigos da Constituição; principalmente a prescrição de uma lei retroativa (arts. 11, § 3º); a organização da justiça federal (34, § 23), a igualdade e a propriedade (72, §§ 2º e 17). O STF considerou, entretanto, que não é possível intentar interdito proibitório contra a desapropriação. Isto porque ela não constitui uma *violência* (art. 501 do Código Civil), já que é uma faculdade legal conferida ao poder público pela Constituição. A solução, se fosse o caso, seria tentar a anulação do decreto de declaração da utilidade pública. Por questões procedimentais, então, a prefeitura acabou salvando o seu procedimento moralmente questionável.

A discussão sobre qual ação o particular poderia usar para lidar com a demora voltou a aparecer em um caso do Estado de São Paulo (TJSP, 1917d; 1918b). Na região de Sant'Anna, o governo do estado instalou linhas de *tramway* no meio da rua, e decretou de utilidade pública os terrenos localizados até a 20 metros dele. A ação se inseria em um grande projeto de melhoria do transporte público na região da Cantareira. Anos se passaram, e o processo de desapropriação não foi proposto na justiça. O dono do bem ajuizou então uma ação de reivindicação, sob o argumento de que o governo já estava “virtualmente” na posse deles, visto que poderia a qualquer momento os desapropriar. O tribunal julgou a ação improcedente, já que o proprietário, apesar dos pesares, é que seguia efetivamente na posse do bem. Firmino Whitaker, mais uma vez juiz do caso, afirmou que é justamente o pagamento que transfere a propriedade. Como o apelante ainda era, portanto, proprietário, não teria como propor uma ação de reivindicação, já que esta se prestava justamente a reaver a posse, que ainda se encontrava com ele. Além disso, não havia, na visão do juiz, qualquer prejuízo decorrente do decreto de desapropriação sozinho. Ele apenas impedia que o proprietário realizasse benfeitorias úteis ou voluptuárias; todas as outras prerrogativas do domínio continuavam inalteradas. E não havia qualquer lei que desse um prazo para que a desapropriação fosse finalmente realizada. Mas nem todos os juízes do tribunal paulista concordavam com essa manifestação: “a decretação da utilidade pública deve ser seguida da desapropriação. Se assim não fosse, impor-se-ia inconstitucionalmente ao prédio, na frase do dr. João Mendes Júnior, um interdito definitivo” (TJSP, 1917d; 1918b). É bem verdade que, no direito brasileiro, a ação de desapropriação só podia ser interposta pelo expropriante, mas, na visão do ministro Vicente de Carvalho, não é como se o proprietário original ficasse desprotegido: “ele tem o direito de propor contra o

expropriante uma ação de preceito cominatório para intimá-lo a iniciar a desapropriação dentre de certo prazo, sob pena de perdas e danos e de ficar sem efeito o decreto de desapropriação” (TJSP, 1917d; 1918b). O problema, então, estava na escolha do meio processual para fazer valer o direito: a ação de reivindicação, e não o preceito cominatório.

Azevedo Marques (1917), em texto doutrinário, se contrapôs diretamente a essa visão. Para Marques (1917, p. 96), não havia, no ordenamento brasileiro, uma ação específica para esse caso, de modo que cabe simplesmente a ação ordinária. Ademais, a ação de preceito cominatório não tem o poder de anular o decreto de desapropriação, já que ela é exercício da soberania do poder estatal. O preceito cominatório existe para impedir que alguém perturbe a posse de algo, e que se comine uma pena caso isso ocorra. Seria ilógico usá-la, vez que não é possível opor-se à desapropriação.

Por isso a ação será a ordinária, com pedido alternativo e com arbitramento. Se no curso da ação o réu não provar que revogou, por ato legal, a desapropriação, será condenado à desapropriação *arbitrada*; se provar que revogou a desapropriação, será condenado a pagar as perdas e danos (AZEVEDO MARQUES, 1917, p. 98).



Figura 17 Estudos para a instalação da tramway da Cantareira.

Azevedo Marques (1921) debateu sobre o mesmo tema com Luiz Quirino dos Santos. O primeiro autor defendeu teses a respeito do tema junto ao Instituto dos Advogados de São Paulo. Ele afirmou que o decreto de desapropriação opera a transmissão da propriedade, mas

não da posse, a qual só é transferida após a indenização. A promoção do processo de indenização é obrigação do poder público. Pelo Código Civil, art. 952, quando uma obrigação não tem prazo, como é o caso, ela se considera vencida de imediato. Dessa forma, diante da demora do poder público, o particular pode interpor ação ordinária com arbitramento e pedido alternativo: que o estado pague a indenização devida, ou, se ele desistir expressamente da desapropriação, que pague as perdas e danos por ela causados. Já Quirino dos Santos (1917) discute a tese apresentada anteriormente por Azevedo Marques, que separa o processo de desapropriação do de indenização, e que afirma que a declaração de utilidade pública é que opera a transmissão da propriedade. Luiz Quirino dos Santos usa, como contra-argumento, a legislação federal de 1903. O art. 9º do regulamento afirma expressamente que é o pagamento da indenização que coloca o bem sob o controle jurídico do expropriante, e o art. 15 coloca que a desapropriação judicial existe unicamente para tratar da indenização. Quanto à ação possível para proteger a posse, Santos defende que a adequada seria a de manutenção de posse. Para ele, o STF vinha reconhecendo aquela ação como idônea para obstar a execução de alguns atos administrativos; ademais, o expropriando conservava a posse do bem enquanto a indenização fosse paga. Dessa forma, não havia outra forma mais adequada para proteger seu direito contra a demora exagerada do poder público em efetuar a desapropriação. Em sua visão, o processo deveria correr perante a Justiça Federal, já que há violação direta do art. 72, § 17 da constituição de 1891.

Dentro de todo esse quadro, uma menção especial deve ser dada para a situação particular do município de São Paulo. Para a alegria de Aarão Reis, a maior cidade do Brasil determinava sim um prazo máximo para que o Estado tentasse buscar para si a propriedade particular: seis meses após a declaração da utilidade pública. Apesar disso, não deixou de haver controvérsia. Em um caso (TJSP, 1920g), os proprietários de um terreno submeteram a planta do prédio para aprovação do município, que, posteriormente, declarou a desapropriação; o prazo de seis meses caducou, mas mesmo assim a licença não foi aprovada<sup>341</sup>. O judiciário não

---

<sup>341</sup> Esse caso envolveu uma série de confusões e um vai-e-vem burocrático entre a administração paulistana, a câmara municipal e os proprietários de uma casa em necessidade de reforma (TJSP, 1929g). Em 1927, o prédio foi declarado de utilidade pública. Pouco tempo depois, sabendo da necessidade de melhorias no edifício, os proprietários solicitaram a aprovação de uma planta de obras. Esta, no entanto, não foi aceita pela prefeitura justamente em virtude da expectativa da desapropriação que se aproximava. O governo, então, mandou se proceder a uma avaliação, e ofereceu um preço considerado muito baixo, que, por isso, não foi aceito pelos proprietários. O tempo passou e a prefeitura não propôs a ação de desapropriação. Os donos do prédio, inconformados com a incerta situação, acionaram a justiça, demandando a citação do prefeito para comparecer em juízo. Se o judiciário concordasse com o pedido, o chefe do executivo municipal deveria escolher entre duas opções: ou finalmente intentar a desapropriação, ou aprovar a planta dos interessados. A prefeitura, quando pôde se pronunciar, se defendeu alegando que a lei municipal 364 de 10 de agosto de 1898 determinava que as desapropriações caducavam após um prazo de seis meses; as plantas do projeto de reforma haviam sido protocoladas antes do fim

pode fazer nada, porque o poder público voltou a declarar utilidade pública: ainda havia artimanhas para escapar da restrição imposta pela lei. Em outro caso (TJSP, 1930a), a declaração caducou e a prefeitura foi obrigada a indenizar o proprietário por ter impedido por um bom tempo a realização de melhorias no prédio<sup>342</sup>.

“Desapropriação inversa”; perdas e danos; preceito cominatório; reivindicação: múltiplas rotas foram tentadas pelos causídicos na tentativa de proteger a propriedade de seus clientes. A receptividade a essas soluções pelos tribunais, no entanto, não foi tão extensa: só a segunda solução era segura e amplamente aceita. No entanto, ela abria brecha para vários problemas, como a necessidade de provar o dano e de quantificá-lo. O aparecimento desses debates nos anos 20 em São Paulo não parece ser um acontecimento fortuito: em um cenário de crescimento dos serviços públicos e de ampliação dos meios de transporte nas mãos do Estado, a administração das finanças e o planejamento das obras ficava cada vez mais complexo. O tempo para a sua execução se alongava, e a possibilidade de o dinheiro acabar também. A demora estratégica ou acidental no pagamento da indenização era um resultado até certo ponto previsível.

## 5.9 - Outros debates

Outros debates menores foram realizados pelos juristas brasileiros. Questões colaterais, sem dúvida – mas que merecem consideração e cuidado da parte do pesquisador.

---

do prazo, e por isso haviam sido negadas. Mas, posteriormente, a lei 3226, de 20 de setembro de 1929 revigorara a declaração de utilidade pública, e a prefeitura prometia levá-la a cabo, enfim. O juiz concordou com a argumentação do município. Ressaltou, entretanto, que a despeito de a prefeitura ter direito de adiar a desapropriação dentro do prazo de caducidade, buscando novos recursos para realizar a obra, ou ajustá-la a outras questões administrativas, ela deveria ter sempre em vista o interesse de seus munícipes.

<sup>342</sup> O proprietário, em 9 de maio de 1913, obteve aprovação da prefeitura de São Paulo para realizar obras em um terreno seu. Menos de 20 dias depois, em 28 de maio, o governo do estado declarou o terreno seu e de um seu vizinho como de utilidade pública. O terreno adjacente foi adquirido pelo governo, mas o do autor da ação não. Muitos anos depois, em 1924, um novo decreto do governador veio a tornar sem efeito anterior, e, com isso, a declaração de utilidade pública deixou de subsistir. O proprietário, então, intentou ação de perdas e danos. Ele alegou que ficou impedido de realizar as construções que ele desejava, e que elas lhe acarretariam um grande aumento de renda por meio do pagamento de aluguéis. O juiz, quando da decisão, afirmou que não concordava nem com o autoritarismo de quem considerava que o atraso da desapropriação jamais acarretava dano, nem com o exagerado preciosismo daqueles que pensavam que sempre ensejaria indenização. Dito isto, ele colocou que o caso em questão era especial e como tal merecia ser tratado. O proprietário tivera efetivos prejuízos, porque ficara impedido de introduzir melhoramentos em seu terreno, já que as benfeitorias úteis não são indenizáveis, e acabara com um grande empecilho para vender a área. O juiz, então, condenou o estado ao pagamento da indenização, mas também julgou excessivo o pedido do autor. Este queria ver indenizado o prejuízo pela falta de reforma do prédio principal e por não ter podido construir casas em um terreno anexo; o magistrado, contudo, entendeu que o decreto se referia somente ao prédio. Deferiu por isso apenas a indenização das rendas que seriam auferidas pela exploração deste último, subtraída daquela que seria percebida pelo tempo necessário à reforma do prédio. Isto porque o autor já não poderia explorar o bem durante esse período de tempo, de toda forma.

Um primeiro tema – certamente interessante – que merece tratamento é o dos meios pelos quais era possível executar as obras públicas, e o processo de desapropriação a elas relacionados. Existiam três formas: a execução administrativa, a por empreitada e a por concessão. A primeira é aquela “feita sob a direcção de um funcionario publico ou de um preposto da administração” (VIVEIROS DE CASTRO, 1914, p. 255). Já “a empreitada é o contracto pelo qual um particular (empresa ou indivíduo) se obriga a realizar uma obra publica, segundo um projecto tecnico e em determinadas condições, mediante uma retribuição que será paga pela fôrma convencionada”; a escolha do contratante deverá ser determinada mediante concorrência (VIVEIROS DE CASTRO, 1914, pp. 255-256). Já

A concessão dos trabalhos públicos, doutrina Hauriou, é um contracto pelo qual um empreiteiro se obriga com uma pessoa administrativa a executar uma obra publica, mediante a concessão da occupação da mesma obra e da permissão de exigir do publico uma taxa quando se aproveitar do serviço realizado. O que caracteriza esta concessão é que a remuneração do empreiteiro não consiste em uma somma em dinheiro, e sim na concessão de um monopólio de Jacto estabelecido graças a occupação d'uma dependência do dominio publico e que será fructuosa nas mãos do concessionário (VIVEIROS DE CASTRO, 1914, pp. 261-262).

Por uma aparente falha na redacção da lei de 1903, essa tríplice distinção acabou se tornando relevante para o processo de desapropriação. O seu art. 1º afirmava: “são aplicáveis a todas as obras da competência da União e do Distrito Federal, executadas administrativamente ou por contrato, as disposições do decreto legislativo nº 816 de 10 de julho de 1855”. Intencionalmente ou por descuido, o texto deixa de mencionar as obras realizadas por meio de concessão. Em vários casos, o STF firmou uma bizarra posição (STF, 1908b, 1909b, 1909d, 1909e, 1910b), que mantinha uma duplicidade de processos no âmbito federal<sup>343</sup>: as obras por concessão deveriam se realizar segundo o procedimento de 1845, e as outras, pelo de 1855. Depois de algum tempo, as discussões pararam de ocorrer, e inaplicabilidade do decreto de 1903 já era tida por certa e automática (STF, 1913b). Definiu-se, então, que, para os casos de concessão administrativa, o processo aplicável era o da antiga lei de 1855 (STF, 1909d). Para além da base legislativa, o tribunal defendia sua posição afirmando que as modalidades de execução administrativa ou por contrato “são as mais urgentes, de mais intensa necessidade ou de maior utilidade pública” (STF, 1910b), e que, por isso, demandavam um processo expropriatório mais veloz. A execução por concessão era feita para casos menos urgente, que

---

<sup>343</sup> “O decreto n. 4.956 de 9 de setembro de 1903 somente é aplicável quando se trata de desapropriação exigida por obras da competência da União e do Distrito Federal, executadas administrativamente ou por contrato. Assim, não é lícito às companhias concessionárias de obras públicas processar por ele as suas desapropriações, e se o fizer, o processo é nulo” (STF, 1909e).

poderiam ser tratados com mais cuidado: por isso que o processo de 1845 poderia ser empregado nela. Sodré (1928, pp. 28 e ss.) critica a dualidade: em sua visão, não haveria qualquer razão para que causas iguais, de desapropriação, pudessem ser julgadas no mesmo foro segundo dois procedimentos diferentes.

Um exemplo importante de debate a respeito das concessões está presente em um parecer de Fernando Mendes Pimentel (1921n). A consulta refere-se ao caso de uma Câmara Municipal não nomeada que mantém um contrato de fornecimento de energia elétrica com um particular. Ela tem motivos para pedir a rescisão, mas não o quer; prefere encampar ou desapropriar o serviço. As questões são: a câmara pode pedir a encampação ou a desapropriação? Qual a ação correta? O particular reside em uma cidade específica de São Paulo, mas mantém contratos iguais em várias cidades; a câmara poderia, então, processá-lo no município da sua sede?

Para responder à questão, Mendes Pimentel define o caso como sendo de uma concessão de serviço público. Mas existiriam, em sua visão, três teorias diferentes explicando as relações jurídicas entre concedente e concessionário. A primeira, que ele considera defasada, é que as concessões seriam contratos de direito privado, regidos unicamente pelo direito civil. A segunda é que seriam atos administrativos unilaterais, que gerariam direitos públicos subjetivos. A terceira, da concessão-contrato, funde as duas anteriores, e entende que a concessão tem dois momentos: num primeiro, há um “ato unilateral de direito público, que atribui ao particular uma parte do poder soberano” (PIMENTEL, 1921, p.6), e um segundo, contratual, formado pela aceitação do particular. Em sua visão, é a teoria dominante no Brasil, por causa de posicionamento do STF. Inclusive, a título de exemplo, ele cita a lei mineira 148 de 26 de julho de 1895, art. 10, a qual afirma que as concessões precisam ser transformadas em contratos em até 6 meses, sob pena de serem consideradas caducas. Assim, as duas dimensões da concessão devem ser levadas em conta: o concedente está obrigado a uma certa permanência, de modo a não causar prejuízos ao particular, mas o interesse público ainda deve prevalecer sobre o particular.

A encampação, por sua vez, é o direito de a administração assumir o serviço público, seja para explorá-lo diretamente, seja para concedê-lo a outrem<sup>344</sup>. Ela só é possível quando o contrato a permite, ou quando a lei que autoriza a celebração do contrato a prevê. Como nenhuma das duas hipóteses se verificava no caso, Mendes Pimentel nega que a prefeitura

---

<sup>344</sup> “O fundamento do direito de encampação não é de ordem pública; o resgate não se impõe como medida imprescindível à satisfação do bem geral. Ele é uma cautela que as administrações avisadas tomam para que, no decurso da concessão, quase sempre longo, fiquem com a faculdade de, aproveitando-se de situação oportuna, reassumir diretamente o exercício do serviço público, exonerando-se de encargos graves mediante equitativa compensação ao concessionário” (PIMENTEL, 1921, p. 7).

pudesse encampar o serviço. A desapropriação também não é possível, porque o concessionário não é proprietário dos bens, mas apenas titular do direito de uso e gozo. Tanto o é que, findo o contrato, tudo o que encontrava em poder do particular retorna ao patrimônio do município. Mas, para ele, é possível utilizar um outro instituto, derivado do ordenamento jurídico italiano: a revogação administrativa. Por meio desta, o poder público pode invalidar um contrato caso ele se torne demasiado oneroso ao bem público. Entretanto, é preciso ter razões para fazê-lo, e se elas não forem verificadas, o poder público poderá anular o ato administrativo e restabelecer a concessão. Além disso, ela dá ao particular o direito de receber os danos emergentes – mas não os lucros cessantes.

Foram discutidas diversas outras questões (TJSP, 1914i, 1920f; STF, 1921i). Como exemplos, podemos citar: a possibilidade de desapropriação por zonas (TJRJ, 1907a); direito de extensão em Portugal (STJP, 1921); possibilidade de realização de segundo arbitramento (STF, 1916f); possibilidade de desapropriação para realização de obras contra a seca (COSTA, 1920)<sup>345</sup>. O pressuposto de que a desapropriação, como violação de direito, deveria ser interpretada restritivamente foi empregado para interpretar contratos administrativos (FARIA, 1922)<sup>346</sup>. Houve um caso de desapropriação em que apenas uma pequena parte do terreno desapropriado se encontrava na planta para a abertura da nova rua (TJRJ, 1907b). O alinhamento também foi discutido, muito embora sem grande profundidade (WHITAKER, 1925). O poder público, entretanto, considerara o prédio inteiro como desapropriado. O poder judiciário circunscreveu a validade do ato administrativo aos seus limites, e corrigiu o excesso de poder (palavras da própria decisão). Em outro caso (STF, 1901), durante a revolução federalista, no Rio Grande do Sul, o estado organizou forças de defesa da legalidade, pagas pela União. Entretanto, os soldados tomaram algumas cabeças de gado de particulares para atender

---

<sup>345</sup> Trata-se de um parecer de José da Silva Costa (1920). O primeiro quesito é se o Estado pode se apropriar de bens que não sejam necessários para efetivar essa irrigação, o que é negado. O segundo quesito, entretanto, pergunta se, caso os proprietários não aproveitem os seus terrenos e, com isso, prejudiquem a finalidade do governo, aí sim os outros bens poderiam ser desapropriados. José da Silva Costa afirma que sim, porque a lei não poderia querer um fim (a desapropriação para a irrigação) sem que, implicitamente autorizasse o uso dos meios necessários (desapropriação dos terrenos não utilizados) para alcançá-lo. Além disso, essa não utilização poderia se configurar como abuso de direito, algo com que a ordem jurídica não poderia se coadunar.

<sup>346</sup> Trata-se de um parecer de Antônio Bento de Faria (1922). Como a desapropriação aparece na constituição como uma exceção ao direito de propriedade, ela deve ser interpretada de forma restritiva. Além disso, o fundamento da desapropriação deve ser a utilidade pública, e não a privada, ainda que fosse a utilidade privada do Estado, no âmbito de seus bens patrimoniais. Esses princípios foram utilizados para a interpretação de um contrato celebrado entre uma empresa e uma Câmara Municipal, que não foram nomeados. O acordo autorizava a desapropriação de certos terrenos “para o aumento de força, instalações de usinas, linhas de força e demais dependências” (FARIA, 1922); daí que o parecerista tenha afirmado que, fora do objetivo de aumento da força elétrica, nenhuma desapropriação pudesse ser realizada. Em outra parte da consulta, o parecerista afirma que o terreno pretendido pertencia a terceiros, e, por isso, não poderia ser desapropriado pela empresa. Entretanto, a Câmara Municipal poderia ainda fazê-lo, e havia se comprometido por contrato a desapropriar os terrenos necessários para a realização das obras. Por isso, caso não o fizesse, ela se sujeitava ao pagamento de perdas e danos.

às suas próprias necessidades; um desses proprietários intentou ação de perdas e danos contra a União. A justiça federal considerou que a atitude do militar era vedada pela proteção constitucional da propriedade e pela lei de desapropriação, mas isso não era suficiente para gerar direito à indenização. Os soldados não eram funcionários do governo federal e, por isso, a devida reparação deveria ser intentada por outro caminho jurídico. Por fim, alguns processos não tocavam problemas de direito, mas se resolviam apenas nos fatos: o que acontecera ou não, conteúdos de contratos etc. (TJPE, 1880; STF, 1912m; 1920e, 1921a; TJSE, 1930).

Podemos perceber, então, que a desapropriação é um instituto central da atuação do Estado administrativo, e, por isso, toca a maior parte dos institutos do direito do Estado.

#### **4.10 - Uma breve síntese**

Comprimida entre a força do Estado e a preeminência do indivíduo, a propriedade se torna objeto de disputas. Mas a canalização desses conflitos em forma jurídica – a desapropriação – não se deu por meio de uma simples oposição frontal. É bem verdade que os diversos textos doutrinários estabelecem uma leitura frequentemente fundada na dialética entre liberdade e autoridade. Mas o historiador que lançasse mão dessa explicação sem crítica e reflexão trairia os cânones do seu ofício: é preciso escavar mais fundo, e ver as camadas que estão para a adiante desse discurso liberal fácil. Em outras palavras: nem sempre a desapropriação contraria o interesse particular. Para isso, vejamos alguns casos emblemáticos.

Temos um exemplo de uma parte que sofreu abuso do poder público e pediu para ser desapropriada (TJMG, 1897b). É um caso em que uma repartição pública de Ouro Preto havia se utilizado de partes de uma propriedade sem autorização do dono para construir determinados bens. O proprietário requereu à justiça que fosse considerada a desapropriação, ao invés de simplesmente impetrar uma ação de perdas e danos. O juiz entendeu que isso equivaleria à pessoa requerer a desapropriação de um bem próprio, o que é inviável. Ele cita que as únicas autoridades autorizadas a realizar desapropriação são o Procurador Fiscal da Fazenda Nacional (utilidade geral), o da fazenda Provincial (utilidade provincial), e as Câmaras Municipais (utilidade municipal), ou os empresários, quando autorizados a tanto. O juiz fala que o arbitramento é meio de prova que só deve ser usado quando extremamente necessário e autorizado pelo juiz. A parte teria tentado começar por ele, subvertendo o processo. Isso pode ser uma explicação de porque a parte preferiu recorrer ao procedimento da desapropriação: nele, o arbitramento viria automaticamente, ao passo que em uma ação de perdas e danos, seria preciso solicitar a prova arbitral, levando a uma maior demora.

Outro caso interessante é o de um proprietário que tenta barrar uma desistência de desapropriação (STF, 1911f)<sup>347</sup>; sinal de que provavelmente a tomada da propriedade seria provavelmente lucrativa para o cidadão. Em outro caso (TJSP, 1917g), o poder público desiste da desapropriação, e o arrendatário passa a pagar o aluguel aos antigos proprietários; estes, no entanto se recusam a receber, desconfiados que isso poderia significar reconhecimento do fim da desapropriação<sup>348</sup>. Alguns julgados chegam a surpreender pela audácia da parte, que busca avidamente ser desapropriada. Em um caso (STF, 1923e), o poder público descreveu de forma incompleta a propriedade que deveria ser tomada, e um vizinho solicitou na justiça que o bem dele, e não aquele que o poder público tinha originalmente em mente, é que deveria ser incorporado ao patrimônio público. Em outro processo (TJRJ, 1884; STJ, 1887), o poder público promoveu uma desapropriação amigável, mas não continuou impulsionando o processo. A parte foi à justiça, a qual decidiu que esse tipo de transação equivalia a um quase-contrato e, portanto, o poder público não poderia ter desistido unilateralmente dele. Outro desapropriando tentou anular a desistência do poder público, e só não conseguiu por causa de algumas formalidades processuais (TJRS, 1885). Outros exemplos de proprietários combatendo o abandono da desapropriação pelo poder público poderiam ser citados (STF, 1906a<sup>349</sup>, 1913f),

---

<sup>347</sup> Nesse caso, a União iniciou um processo de desapropriação no Rio de Janeiro, para obras de complementação do forte de Copacabana. Entretanto, feito e homologado o arbitramento, ela acabou desistindo da desapropriação, e revogou a declaração de utilidade pública, por meio do decreto 8133, de 4 de agosto de 1910. O desapropriado apelou, alegando que o governo federal não poderia ter desistido da desapropriação. O STF, definindo a decretação da utilidade pública como “ato do poder soberano”, afirma que ela é que tem eficácia para transmitir forçadamente a propriedade. Se ele foi revogado e não mais subsiste, não há mais causa para a transferência. Como o proprietário havia recusado a indenização, a propriedade não chegara a ser transmitida, e, sem o decreto, não mais havia como obrigar o desapropriante a pagar a indenização. O tribunal ressaltou, entretanto, que ao proprietário ficava facultado o direito de pedir perdas e danos.

<sup>348</sup> A justiça paulista decidiu pela anulação de um processo de desapropriação promovido pela Câmara Municipal de São Paulo por ele ter corrido perante juiz incompetente. A Câmara não iniciou nova desapropriação depois disso. O prédio estava arrendado a uma pessoa, que, sem saber se devia pagar os seus alugueis à Câmara ou aos donos originais, passou a depositá-los em juízo. Os proprietários iniciais embargaram, porque não queriam receber o valor. Os ministros decidiram que os embargos não estavam em conformidade com o direito. Em sua interpretação, o pagamento da indenização não transmitiria a propriedade quando houvesse recurso; apenas a posse é que seria passada ao expropriante. Depois de ter sido resolvida a questão e a desapropriação, definitivamente anulada, a posse retornava ao proprietário original, e era a ele que os alugueis deveriam ser pagos. A recusa em receber os alugueis demonstra exatamente que os desapropriados não queriam reconhecer que a propriedade continuava sendo deles. Mais uma vez, temos o desejo de sofrer a desapropriação

<sup>349</sup> É uma desapropriação promovida pela Intendência Municipal do Rio de Janeiro contra a Companhia União dos Varejistas de Secos e Molhados. Posteriormente, o município desistiu da desapropriação por não precisar mais do prédio. O primeiro acórdão, do tribunal do Rio de Janeiro, considerou que a desistência não era possível, porque a sentença que homologava o arbitramento já teria transitado em julgado. A prefeitura recorreu. O advogado afirmou que o processo começara em inícios da década de 1890, e alongou-se até 1903. Por essa data, a prefeitura resolveu cancelar as desapropriações em andamento, para seguir unicamente os planos das grandes reformas urbanas que em breve se iniciariam. O advogado da União Comercial, entretanto, não aceitou essa solução. Dada essa situação, a prefeitura interpôs recurso extraordinário junto ao STF. Ela buscava aplicar a lei e o decreto de 1903, supervenientes com relação ao processo de desapropriação; o tribunal, por outro lado, negara a pertinência dessas normas com relação ao caso que se discutia. Essa negativa de aplicação é que fundamentou a interposição do recurso extraordinário, com base no art. 59, § 1º, letra “a”. Além disso, como para ele a desapropriação se realiza

mas alongariam muito com detalhes processuais demasiado técnicos uma proposição que já me parece suficiente provada: nem sempre a desapropriação viola os interesses do particular.

Descrevi situações em que o poder público desiste da desapropriação, mas ela continua sendo de interesse do cidadão. Nessas situações, ainda há um confronto entre os dois polos, muito embora em lugares invertidos com relação ao que normalmente esperaríamos. Mas é possível revirar ainda mais os pressupostos liberais estabelecidos: julgados que mostram evidências de negociação entre o poder público e o indivíduo, em que este busca obter alguma vantagem em troca da desapropriação.

Um caso do fim dos anos 10 (STF, 1918b), por exemplo, mostra uma grande imbricação entre a atuação das empresas de desapropriação e os particulares desapropriados. No caso, a Leopoldina Railway Company havia negociado uma redução do preço da indenização em troca de comprar determinados materiais dos desapropriados e de passar a linha de ferro perto da fábrica de sabão de um dos proprietários. Em outro caso (TJSP, 1912d), o estado de São Paulo havia se comprometido, em contrato, a prolongar a linha de *tramway* até a fábrica de tecido de um particular em troca da cessão gratuita de um terreno dele. Outro julgado (TJSP, 1904) mostra o proprietário cedendo uma parte do seu terreno à câmara municipal para a reforma de uma rua em troca de favores não relacionados com a desapropriação. Um último exemplo é um relato de que diversos proprietários haviam cedido partes de seus terrenos para a realização de obras de saneamento, na esperança de que a valorização da parte restante da propriedade compensaria a doação feita ao estado (TJSP, 1926m).

São todos eventos que vão além da chamada desapropriação amigável. Este instituto possibilitava que o poder público oferecesse um valor em dinheiro ao proprietário com o objetivo de que ele cedesse o bem; em outras palavras, era uma venda realizada sob a ameaça da desapropriação. Os quatro casos que acabei de citar vão além: mostram que, por baixo das construções legais, havia uma troca de favores envolvendo as desapropriações. As obras públicas, especialmente ferroviárias, poderiam sofrer desvios em seu traçado para que pudessem auxiliar no escoamento da produção de algum potentado local: a desapropriação era uma forma jurídica que garantia essa fusão entre público e privado que seria benéfica para ambos.

---

com a imissão na posse, até que ela aconteça, é lícito ao poder público desistir do processo. Além disso, não se poderia dizer que há coisa julgada na desapropriação, pois a coisa julgada estabelece uma verdade absoluta com relação a um litígio, e em matérias de jurisdição graciosa, não há litígio. Ademais, a sentença apenas ratifica o valor dado ao bem pelo arbitramento; a desistência diz respeito a outras questões, relacionadas à propriedade do bem. A sentença homologatória não tem qualquer efeito sobre isso. No fim das contas, o STF concordou que era possível desistir da desapropriação.

O que tudo isso indica é que não há exatamente uma oposição entre Estado e particular, como o pensamento liberal clássico propõe. Nem sempre o exercício do poder estatal se reduz a uma contraposição pura e simples entre a autoridade superior e a liberdade do administrado. Na verdade, o indivíduo, em muitos momentos, se beneficia dessa que, nas palavras de muitos juristas, é uma violência praticada ao cidadão. Desapropriação e propriedade não estão em oposição necessária: são parte de um mesmo contínuo. Como se disse em fins do século XIX, a respeito da famosa desapropriação do Rio de São Pedro da empresa *Fininie & Comp.*, “para a venda, se esta se tentasse, a expropriação iminente, muito longe de ser ameaça, com certeza seria antes promessa” (JORNAL DO COMÉRCIO, 1881a, p. 230). E, em diversos momentos, a desapropriação *efetiva* a propriedade. Torna ela real e a transforma. Um bem de pouco uso, ou em situação precária poderia ser convertido em dinheiro por meio do auxílio providencial do Estado. A passagem de uma linha férrea, o saneamento de uma região, a abertura de uma rua: todas ações públicas encampadas pelo Estado que, especialmente nas desapropriações parciais, contribuíam para aumentar, e não para prejudicar a propriedade.

Os muitos exemplos em que a fazenda pública apela dos laudos de desapropriação alegando que o preço era excessivo também podem ser lembrados nesse momento. Tudo isso indica que, na verdade, o discurso da oposição entre propriedade e Estado era um mecanismo que contribuía para que se olhasse com comiseração e atenção para a posição do proprietário. Ou seja: era uma legitimação absolutamente tempestiva e conveniente de indenizações astronômicas, feitas no interesse dos particulares. É bem verdade que o discurso jurídico sobre a desapropriação vai se acomodando, e os juristas deixam de ver como odiosa a tomada da propriedade pelos entes públicos; muito possivelmente, essa acomodação do discurso está relacionada com o crescimento das funções do Estado a partir da segunda metade do século XIX. No começo do XX, essa tendência recebe um novo impulso com a incorporação de diversas novas tecnologias ao espaço urbano. Instalação de linhas de *tramway*, a colocação de iluminação elétrica e, de forma mais dramática, a reordenação da malha cidadina nas grandes reformas do entre-séculos: são objetivos que dependem da desapropriação e de um grau maior ou menor de colaboração dos particulares.

A busca dos cidadãos pela desapropriação é declarada de forma explícita pela imprensa em algumas oportunidades:

Além das circunstâncias que acabamos de apontar, a comissão não ignora que há proprietários pouco escrupulosos, que, apenas souberam que os seus prédios têm de ser desapropriados por utilidade pública, elevaram o aluguel desses prédios, embora

pagando por algum tempo maior décima, com o fim único de obterem maior lucro, quando se tiver de efetuar a desapropriação<sup>350</sup>.

Além das formas sutis de conluio entre Estado e indivíduo, havia a corrupção pura e simples. Um artigo jornalístico de 1875, por exemplo, critica a indenização excessiva estabelecida em um processo de desapropriação – e, mais grave, o procurador da coroa que não apelou contra ela. O proprietário era aparentemente poderoso: “Dizem mais que esse feliz, além de tudo, é protegido de um mandão que dispõe de grande preponderância e é o tutu da freguesia, e acrescenta-se que até manda em juízes e desembargadores e faz o que quer”<sup>351</sup>. O conluio entre estado e proprietário era multiforme, e poderia se dar de várias formas. Mostra disso é um caso em que a prefeitura atacou o prédio antes de concluir a desapropriação enquanto o locatário do terreno ainda explorava economicamente o local. O locatário publicou uma nota<sup>352</sup> na imprensa contra ação da prefeitura, e reclamando que o proprietário teria ido ao poder público acompanhado de um potentado, buscando na municipalidade garantias de que o locatário não se voltaria contra ele. Ou seja, o proprietário busca lucrar ainda que causando prejuízos ao seu inquilino.

Além disso, a desapropriação funcionava como uma ameaça a favor dos donos de imóveis. A possibilidade de um processo cujo resultado tendia a favorecer o proprietário, e cuja demora retardava a ação do poder público estimulava que os funcionários oferecessem vultuosas somas na compra dos prédios, na esperança de que os donos dos terrenos aceitassem as ofertas e, com isso, de conseguir acelerar a ação do Estado. Mostra disso era uma notícia de jornal de 1903<sup>353</sup>. Todos os prédios da rua da prainha, na cidade do Rio de Janeiro, haviam sido obtidos amigavelmente pela prefeitura, à exceção de um, cujos proprietários obrigavam a municipalidade à desapropriação. O jornal acreditava que isso levaria o município a gastar no mínimo 20% a menos com a indenização: era esse o preço do tempo que a demora do processo impunha – e mais um dos canais por meio dos quais os donos de imóvel poderiam receber mais dinheiro do Estado.

É bem verdade que essa imbricação entre o Estado e certos cidadãos não exclui situações em que as oposições são mais patentes. Mas, muito provavelmente, não na mesma chave com que a doutrina lia o problema. Mostra disso é um caso relatado pela imprensa no começo da década de 1850. Um artigo anônimo<sup>354</sup> defende a construção de uma praça próxima ao rossio

---

<sup>350</sup> *Jornal do Comércio*, 26/03/1875.

<sup>351</sup> *A Reforma: Órgão democrático*. 04/11/1875.

<sup>352</sup> *O País*, 04/09/1906.

<sup>353</sup> *Gazeta de Notícias*, 18/11/1903.

<sup>354</sup> *Diário do Rio de Janeiro*, 24/03/1852.

pequeno do Rio de Janeiro. Essa região era próxima do mangue, e precisava de mais infraestrutura para a venda de gêneros alimentícios. O autor do artigo afirma que a área era pobre e ocupada por “casebres miseráveis”, motivo pelo qual a desapropriação se tornaria fácil. Ele, entretanto, sequer menciona os interesses dos proprietários. Muito provavelmente por que eles fossem de baixa extração – a preocupação com a propriedade, em alguns momentos, aparecia restrita aos bens de determinadas classes sociais.

Mesmo no fim do XIX, a desapropriação ainda pode ser brandida como uma forma de proteção da propriedade. Isso aparece em um artigo da imprensa no penúltimo ano do império, em que um cidadão criticou o procedimento adotado na aquisição dos terrenos no cortiço Cabeça de Porco. Ele afirmou que o poder público estava ameaçando os moradores ao dizer que as moradas eram insalubres e irregulares – motivos para a tomada das propriedades. Com isso, os proprietários vendiam seus bens a preços irrisórios ao governo. Mas as acusações de irregularidades aparentemente eram falsas, e, por isso, o texto clamava pela desapropriação como único procedimento legítimo. Isso mostra como ainda no fim do século XIX, o procedimento expropriatório poderia, em uma outra dimensão, servir para garantir e efetivar a propriedade<sup>355</sup>. Aliás, a própria imprensa via com bons olhos que os proprietários compusessem com a prefeitura – deixar que as coisas chegassem ao ponto de a ação precisar ser proposta era algo visto com desconfiança e como culpa do proprietário<sup>356</sup>.

Com isso, podemos perceber que há muito de realidade na antiga concepção de desapropriação: ela verdadeiramente *transforma* a propriedade, em vez de aniquilá-la. E o faz muitas vezes tornando-a mais interessante para o particular. O conflito entre público e privado torna-se, então, quase que uma aliança. Mas esse casamento entre Estado e proprietários, oculto sob um manto de aparente violência, embebido em um discurso de justificação, não é, talvez, uma grande novidade. É resultado da diferença que faz ter acesso ou não à classe dirigente, e, com isso, poder usar o Estado a seu favor ou ter que se bater contra ele. A doutrina, cega a essa multiplicidade, enxergava apenas oposição. Era incapaz de perceber que, sob o nome genérico de “cidadão” se escondiam múltiplos sujeitos, pertencentes a diversas classes sociais: cada um seria inevitavelmente tratado de uma forma diferente. A realidade não cabia na camisa de força do liberalismo.

---

<sup>355</sup> *Jornal do Comércio*, 03/05/1888.

<sup>356</sup> Uma proprietária passava por um longo processo de desapropriação, de mais de um ano. O jornal comentou que muito da culpa era dela, que se recusara a uma composição amigável com a prefeitura, como outros vinham fazendo (*Gazeta de Notícias*, 06/04/1905). Ela posteriormente publicou texto contestando as colocações e se dizendo vítima de abusos (*Gazeta de Notícias*, 21/04/1905).

## Capítulo 6

# Em Busca de uma Intervenção Célere: O Processo de Desapropriação

Estabelecidos os contornos gerais da desapropriação, sua relação com a indenização e seus limites, é hora de perceber o que acontece quando ela é posta em ação. Em uma palavra, o seu processo. Porque, ao fim e ao cabo, a regulamentação desse instituto é, antes de mais nada, a determinação de um procedimento. Recursos, petições e requerimentos se casam para formar um emaranhado de possibilidades à disposição dos advogados e procuradores que, cientes dos caminhos que se abrem diante de si, podem defender da melhor forma possível os interesses – do Estado ou de seus clientes, conforme o caso. O capítulo emprega as mesmas fontes do anterior e abordagem semelhante para reconstruir um lado diferente da mesma história: o da prática cotidiana dos tribunais, e como a estrutura legal pensada e longamente gestada no parlamento buscava interferir nela.

O objetivo da arquitetura legislativa da desapropriação era constituir um processo célere. Tudo aquilo que se colocasse entre o Estado e a aquisição da propriedade era visto com desconfiança. A locomotiva do progresso precisava de trilhos desimpedidos. Expurgar essas proteções, no entanto, não era sem consequências. O procedimento expropriatório chegou a ser descrito como violento<sup>357</sup> justamente por isso; violento sim, mas de uma violência necessária: as dores que ele provocava eram parte do sofrido parto de uma nova sociedade. Mas os tribunais, receosos diante dessa realidade, não permaneceram inertes: seu silencioso labor, diuturno e corrosivo, parte das entranhas da lei para flexibilizá-la em uma direção nova, impõe uma impostação distinta daquela que o legislador havia imaginado. Esse capítulo conta essa história: de um duelo constante entre rapidez e proteção, escuta e ação, proteção e eficiência; uma conciliação difícil, é bem verdade, mas que, ao fim e ao cabo, levou também para o âmbito procedimental o drama da tentativa de aproximação entre a propriedade particular e a altivez estatal.

### 6.1 Sem espaço para artimanhas: o que se pode discutir na desapropriação

---

<sup>357</sup> “em regra, os processos de desapropriação, porque visam o interesse geral, são por sua natureza violentos, não permitindo outra defesa, que não a appelação” (TJRS, 1901, P. 261).

Por irônico que seja, nas ações de desapropriação, o que se discutia não era a tomada da propriedade particular em si: os debates deveriam versar única e exclusivamente sobre a magnitude da indenização. Mais que isso: do preço determinado, não haveria qualquer recurso, a não ser para sanar eventuais nulidades. Essa arquitetura tinha objetivo certo: definir um procedimento limpo, sem abrir os flancos para armadilhas de advogados sagazes<sup>358</sup>, prontos a atrasar qualquer iniciativa do poder público quando soubessem que seus clientes invariavelmente perderiam<sup>359</sup>. A rapidez era o fundamento, com o objetivo de que o poder público não demorasse a obter o bem<sup>360</sup>. A justificativa, difundida em vários pronunciamentos judiciais (STF, 1926a), era que a garantia da propriedade e a fonte da justiça do laudo não residia na avaliação do conteúdo da decisão, mas na liberdade das partes de escolherem os árbitros: “a questão [é] saber se neste arbitramento, bom ou mau, justo ou injusto, as formalidades essenciais foram observadas” (TJRJ, 1925a). Mas, mesmo com os constantes e devidos cuidados, muitos foram os debates envolvendo os processos de desapropriação.

Ademais, as estratégias de defesa poderiam ser ensaiadas em outros lugares; as ações de anulação da decretação de utilidade pública são um bom exemplo disso. A força da restrição estava bem expressa no art. 29 do decreto de 1903: “Da sentença que homologar o arbitramento, poderá ser interposta apelação (...). A apelação terá só o efeito devolutivo, e apenas poderá ser provida para anular-se o processo por falta de formalidades essenciais”. Nessas duas últimas palavras residia toda a oportunidade e todo o limite dos proprietários. A depender da interpretação mais restrita ou mais aberta que se desse a esse dispositivo, quase todo o laudo poderia ser rediscutido pelo juiz, ou apenas falhas grotescas seriam levadas em consideração. Vejamos.

Como a restrição ao debate era muito forte – pelo menos a julgar-se pela letra da lei – o STF tinha uma interpretação mais frouxa do que o artigo 29 permitia tratar. Exemplo disso são casos em que o tribunal decidiu que na expressão “formas essenciais” estão compreendidos os mandamentos legais a respeito da avaliação (STF, 1911e), e mesmo os casos de desapropriação

---

<sup>358</sup> O que não impedia, é claro, o formalismo: “Um processo sumaríssimo e violentíssimo, como é o da desapropriação, em o qual, portanto, se impõe a mais rigorosa observância de todas as formalidades legais” (STF, 1922p).

<sup>359</sup> “O processo de desapropriação é rápido e expedito; não pode ser entravado por nenhum recurso suspensivo; seus termos essenciais hão de correr normalmente, seguindo-se uns aos outros, sem procrastinações prejudiciais ao direito da coletividade. Ao mesmo tempo, porém, ele assegura ao expropriado todas as garantias de defesa” (SODRÉ, 1928, p. 77).

<sup>360</sup> “O processo de arbitramento judicial para desapropriação por utilidade pública, sumaríssimo por sua natureza, não admite exceção dilatória e protelatória, cabendo apenas o recurso de apelação uma vez findo o arbitramento” (STF, 1909c, p. 516).

total e parcial (STF, 1913d<sup>361</sup>). Nesse primeiro processo, o laudo arbitral decidiu pela desapropriação total, na forma do art. 32; entretanto, os árbitros, para justificarem essa decisão, apenas disseram que a obra atravessaria toda a extensão do imóvel, sem mencionar as questões da desvalorização ou inutilização de que tratava o art. 12 do regulamento. O STF, então, decidiu anular o laudo e mandar que se realizasse outro, com árbitros diferentes. Esse tipo de posicionamento menos restritivo foi expressamente colocado alguns anos depois:

A anulação de arbitramento, porém, a que alude o texto legal acima transcrito, não se limita à preterição das formalidades extrínsecas, e estende-se também à preterição das formalidades intrínsecas exigidas pela lei e a que não pode fugir o critério objetivo dos arbitradores. Desde que, pois, se prove não se ter subordinado esse critério às normas legais orientadoras da ação dos peritos, a apelação deve ser ouvida, não para ser o arbitramento reduzido ou ampliado, mas para se lhe decretar a nulidade, da mesma maneira e pela mesma razão por que ele é anulado, na hipótese da preterição das formalidades externas. Aquelas normas de ação encontram-se traçadas nos arts. 31, 32 e 33 do cit. Dec. N. 4.956, que o Código do Processo Civil de Minas compendiou nos onze parágrafos do seu art. 1.278 (STF, 1925i, p. 107)<sup>362</sup>.

No caso que deu origem a esse posicionamento, dois dos árbitros disseram que a obra desvalorizaria bastante o terreno - o que poderia ensejar a desapropriação total -, mas não deram muitas justificativas: apenas reafirmaram o fato de que a obra cortaria o terreno desapropriado ao meio. O STF, com fundamento nessa insuficiência, anulou o laudo. Esse tipo de consideração no limiar entre forma e conteúdo foi trazido à baila em diversas oportunidades. Relembremos por exemplo o art. 31, § 9º, o qual afirmava que, se o prédio em processo de desapropriação estivesse em ruínas, o limite mínimo não precisava ser tomado em conta. Há um caso em que os árbitros levaram esse piso em consideração e o laudo foi por isso anulado (TJRJ, 1912c). Em outro, a anulação veio porque os peritos deixaram de responder aos quesitos apresentados pelas partes (STF, 1925j). Um exemplo bem explícito de violação de formalidade ensejando anulação foi um laudo que não dava um único valor para o terreno, mas estabelecia máximo, médio e mínimo (TJMG, 1929). Houve um caso em que o árbitro estabeleceu uma indenização maior do que aquela pedida pelo proprietário, e, por isso, o tribunal anulou o laudo; um dos juízes, entretanto, considerou que isso não deveria ter sido feito, porque a apelação deveria versar apenas sobre a falta de formalidades essenciais (TJRJ, 1908d). O suposto cuidado com as “formalidades intrínsecas”, entretanto, não foi uma constante. O art. 33 estabelecia as

---

<sup>361</sup> “Nas acções de desapropriação comprehendemse - entre as fórmãs essenciaes do processo de arbitramento - as normas legaes orientadoras do criterio dos arbitros na fixação do valor da indemnisação e na determinação dos casos em que a desapropriação deverá ser total ou parcial” (STF, 1913d).

<sup>362</sup> O tribunal já vinha afirmando uma posição semelhante há muito tempo, embora de forma menos articulada (STF, 1912c).

formalidades para a avaliação dos terrenos sujeitos à enfiteuse, e como deveria ser feita a distribuição entre os titulares do domínio útil e do domínio direto. Essa questão foi discutida em um caso da Paraíba que chegou ao STF (1924c, 1924l, 1925l) por meio de apelação *ex-officio*. O STF considerou que deixar de descontar o valor referente ao domínio direto na indenização dizia respeito à justiça do laudo, e não a falta de formalidade essencial.

Uma questão discutida nos tribunais dizia respeito à possibilidade de se tratar da constitucionalidade do decreto de utilidade pública no próprio processo de desapropriação (TJRGS, 1927b). A questão toda se reduziria a saber se o processo de desapropriação é meio idôneo para decidir a respeito de inconstitucionalidade. O autor afirma que o argumento corrente contrário ao uso desse instrumento é que a inconstitucionalidade de ato estadual não é líquida e certa, já que há presunção relativa de sua constitucionalidade. Para ele, entretanto, isso não é válido, já que o caráter manifesto ou não da inconstitucionalidade não é de natureza objetiva, e sim subjetiva. Cada juiz pode considerar mais fácil ou mais difícil de se avaliar a inconstitucionalidade, e daí se avalia o caráter manifesto ou não. O STF estaria tratando da regra como se fosse objetiva. No fim das contas, não é um bom critério de julgamento, já que não é seguro. Para o autor, a lei apenas prevê um rito para a generalidade dos casos, mas “os imprevistos da defesa podem alterar” (p. 265) as matérias a serem discutidas.

Se é bem verdade que a interpretação da legislação federal era razoavelmente elástica, ela também tinha seus limites. Em certos momentos, pedidos de advogados para discutir as supostas nulidades substanciais eram mero disfarce para tratar da justiça do laudo. Exemplos de pretensas nulidades rejeitadas pelo STF (1912e) em um caso foram a inidoneidade profissional<sup>363</sup> e o domicílio dos peritos; que os laudos de uns e outros tinham datas diferentes; e que o valor da indenização estava incorreto. A suspeição dos peritos também não era motivo suficiente para anular um processo (STF, 1915a). O mesmo se deu com relação à suposta inclusão indevida de benfeitorias no laudo (STF, 1916a). Apelações versando sobre a distribuição das custas foram rejeitadas em mais de uma oportunidade (STF, 1916e, 1921j) por não se tratar de verdadeira nulidade substancial. A falta de planta do imóvel não foi considerada como um motivo para anulação do processo se houvesse nele uma descrição suficientemente detalhada que permitisse individualizar o terreno (STF, 1920c). Houve um caso de desapropriação parcial em que o terreno foi integralmente atribuído à União (STF, 1921h); a parte apelou, mas o tribunal rejeitou o recurso sobre o argumento de que também isso não era falta de formalidade essencial. Naturalmente, existiram aqueles que tentaram discutir

---

<sup>363</sup> Em outro caso (STF, 1913e), foi tomada a mesma posição a respeito desse argumento.

diretamente a justiça do caso; exemplo foi uma câmara municipal que embargou um processo alegando que o preço era excessivo, e que o laudo não levava em conta que as obras iriam valorizar o prédio. O STF (1924f), como era de se esperar, negou essa pretensão.

Um caso julgado pelo STF (1922q) trouxe uma discussão interessante<sup>364</sup>, muito embora com um desfecho não muito diferente. A Companhia Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande, autorizada pelo decreto federal 10252 de 28 de maio de 1903, desapropriou um terreno na cidade de Curitiba, de que a Brasil Railway Company tinha o domínio útil e a Câmara Municipal, o direto. O caso foi processado segundo a lei de 1855. A São Paulo-Rio Grande ofereceu um valor para a indenização, que foi aceito pela Brasil Railway. A prefeitura, entretanto, afirmou que só estaria de acordo caso fosse excluída uma parte do terreno que seria empregada para a construção de ruas. O juiz entendeu que a oferta foi recusada e mandou proceder ao arbitramento. O município não concordou, e agravou, mas o STF negou o recurso. Como o processo de desapropriação tem por única função determinar o valor da indenização, a corte considerou que a Câmara não poderia ter discutido a questão que levantou.

Os debates referidos até esse momento tratam da legislação federal. Nos estados, entretanto, o processo era, por vezes, mais aberto.

No estado de Minas Gerais, o código de processo estadual estabelecia, em seu art. 1272: “nos processos de desapropriação, são admissíveis as exceções de ilegitimidade de parte, suspeição e incompetência do juiz, com suspensão do processo”. A ilegitimidade da parte poderia ser alegada contra o governo do estado caso o particular tivesse proposto ação de anulação do decreto de utilidade pública, e ela ainda não tivesse sido julgada (TJMG, 1930c). Mas a violação da utilidade pública deveria ser explícita, e, portanto, não era muito fácil de ser conseguida (TJMG, 1930b).

Mas a situação mais polêmica mesmo era vivida no estado de São Paulo. Se, para o processo federal, as tais *nulidades essenciais* causavam controvérsia, o processo paulista também tinha a sua fonte de discórdia; dessa vez, no art. 5º da lei de 1836: “todo esse processo [de desapropriação] será expedido administrativamente sem as formalidades judiciárias; e somente haverá recurso ordinário sobre o quantitativo da indenização arbitrada, e recurso à assembleia legislativa para a restituição da propriedade; um e outro sem suspensão”. Todo o problema estava em definir o que significava esse tal *recurso sobre o quantitativo*; isto porque o artigo 4º da lei paulista afirmava que “a decisão dos árbitros será terminante”. O primeiro

---

<sup>364</sup> Até onde foi possível verificar, é o único caso encontrado em que a União desapropriou um município.

dispositivo fazia parecer que era possível modificar na justiça o valor do laudo, ao passo que o segundo não.

Para resolver a controvérsia, os juízes discutiam se os louvados poderiam ser interpretados como árbitros ou arbitradores. O *Vocabulário Jurídico*, de Teixeira de Freitas (1882, pp. 15-16), ajuda a compreender a distinção: “arbitradores são Louvados escolhidos pelas partes litigantes para darem suas opiniões em matéria de litígios: opinião de facto unicamente, e os Juízes não são obrigados a concordar”; por outro lado, “Arbitro é o Juiz escolhido pelas Partes Litigantes para julgar suas questões, nos termos da Ord. Liv. 3.º Tit. 16 em negócios civis; e, em negócios commerciaes, nos termos do Decr. n. 3900 de 26 de Junho de 1869”. Ou seja, como coloca Cunha Salles (1882a, p. 268), os árbitros são pessoas que originalmente não possuíam jurisdição, mas que são escolhidas pelas partes para decidirem a causa. São juízes de fato e de direito, ao passo que os arbitradores são meramente juízes de fato. Pode-se inclusive mandar refazer o arbitramento, caso a parte se sinta lesada por ele (CUNHA SALLES, 1882b, p. 473). Os árbitros proferem decisão, ao passo que os arbitradores meramente constituem prova, que deve ser analisada pelo magistrado<sup>365</sup>. Por um lado, a lei de 1836 falava em árbitros e em decisão terminante, o que dava a entender que o pronunciamento deles era definitivo. Por outro lado, usava-se o argumento de que o juízo arbitral necessário já havia sido extinto pela lei 1350 de 14 de setembro de 1866, juntamente com o decreto 3900 de 26 de junho de 1867 (TJSP, 1915e). De fato, havia espaço para controvérsia. O § 1º do art. 1º da lei afirmava que “o juízo arbitral será sempre voluntário mediante o compromisso das partes”. Mas o *caput* do artigo 1º colocava “fica derogado o Juízo Arbitral necessário estabelecido pelo artigo 20, título único do Código Comercial”. Parecia que o juízo necessário da lei de desapropriação estava a salvo: a extinção se referia apenas ao caso do código comercial (TJSP, 1917f).

Derivado da questão de se os louvados eram árbitros ou arbitradores, estava a determinação de se os juízes poderiam somente anular um laudo de que discordassem, ou se poderiam impor diretamente um novo valor. Um exemplo disso é uma desapropriação intentada pela Câmara Municipal de Rio Claro (TJSP, 1915b). A discussão principal é se o juiz está ou não vinculado pelo laudo dos peritos. Para Vicente de Carvalho, a lei afirma que o laudo é terminante, mas, na sua visão, unicamente para o fim de incorporar o bem no patrimônio do expropriante. Para os outros fins, o juiz está livre para alterar o laudo. Já Whitaker adotava outra posição. Em sua visão, o recurso somente existia para reconhecer nulidades no processo de desapropriação, e elas só existiriam quando fossem deixadas de lado as regras de avaliação: “se

---

<sup>365</sup> “Portanto, o arbitramento, nas desapropriações, não é prova subsidiária; é decisão, contra a qual há o recurso para a segunda instância, como veremos” (AZEVEDO MARQUES, 1917, p. 91).

o avaliado, por ignorância ou dolo, deixa de observar essas regras, fazendo o ‘quantum’ da avaliação subir ou descer exageradamente, o arbitramento é nulo; se, porém, tais vícios não existem, o arbitramento equivale a decisão de juízes árbitros e não pode ser alterado” (TJSP, 1915b). Afirmou-se que o art. 5º da lei paulista autorizava recurso contra o valor da indenização; a resposta é que ele poderia discutir apenas se os árbitros haviam agido com dolo ou ignorância do direito. Mas, mesmo quando visse esses vícios, o magistrado deveria anular o arbitramento, e não se substituir aos árbitros, determinando nova indenização. No fim, venceu a posição que autorizava o juiz a reavaliar o laudo dos peritos.

A discussão sobre se o laudo deveria ser anulado ou ter o seu valor alterado dependia de considerações de cautela. Isso pode ser visto em um caso no qual a Câmara Municipal de São Roque desapropriou um terreno para a sua companhia de energia elétrica (TJSP, 1925d). Os árbitros encarregados de avaliar o valor da área, entretanto, divergiram muito: o primeiro e o desempatador consideraram que se deveriam pagar mais de trezentos contos pela área, enquanto que o segundo, pouco mais de dois. O juiz de primeira instância, estranhando a discrepância, deu o valor de seis contos de réis. Além disso, incorporou o bem ao patrimônio do expropriante independentemente do depósito prévio do valor. O tribunal anulou a sentença e mandou que se realizasse um novo arbitramento, mas com fundamentos diferentes entre os ministros. Urbano Marcondes considerou que o juiz não poderia usar do “arbítrio do bom varão” – figura que não mais existia – para dar o valor que quisesse ao bem. Entretanto, o laudo era manifestamente exagerado, de modo que era dever do tribunal mandar proceder a um novo arbitramento. Soriano de Souza considerava que o juiz de primeiro grau não poderia reduzir o valor da indenização, mas que a segunda instância poderia fazê-lo: por isso, sugeriu um novo preço a ser pago pelo terreno. Vicente de Carvalho concordava que o juiz de primeiro grau não poderia exercer um arbítrio que só ao tribunal cabia; mas considerava mais acertado que se anulasse a avaliação e se mandasse proceder a outra. Em sua visão, a discrepância entre os peritos deixava claro que algum deles havia errado, mas os autos não davam indícios suficientes para que os próprios juízes decidissem qual era a indenização justa. Por isso, o melhor a fazer era anular o arbitramento e mandar repeti-lo.

A interferência dos juízes no conteúdo dos laudos foi constantemente combatida por Firmino Whitaker em diversos julgados, mas ele sempre era voto vencido<sup>366</sup>. Um caso interessante permite perceber qual era a sua opinião (TJSP, 1925c). A Câmara Municipal de

---

<sup>366</sup> “o processo de desapropriação não pertence à classe dos contenciosos, exigindo, apenas, formalidades que garantam a legitimidade do juízo, o direito de defesa e a perfectibilidade do laudo. Toda discussão estranha e toda prova que não se relacionem com esses fins devem ser dele banidas” (WHITAKER, 1925, p. 208).

São João da Boa Vista desapropriou um terreno para a construção de uma estrada. O proprietário apelou com dois fundamentos principais: o primeiro, de que o objetivo da desapropriação seria apenas o de constituir uma servidão de passagem sobre o seu terreno, sendo que já passavam duas estradas públicas por ele; segundo, que o ato administrativo em questão visava o interesse particular, e não o público. Para reforçar esse argumento, mostrou que a lei que declarava a utilidade pública afirmava que uma pessoa em específico é que deveria pagar pela indenização. O Relator, justamente Firmino Whitaker, negou que o tribunal pudesse avaliar se o caso se enquadrava ou não na utilidade pública: essa tarefa pertencia unicamente à administração pública.

Sempre pensou que a lei de 1836 não criou, na desapropriação, simples peritos arbitradores. Criou um verdadeiro juízo arbitral, pois os termos de que usa ‘arbitramento, decisão terminante, concludente’ não deixam dúvida a esse respeito. É por isso, sua opinião, opinião já antiga, que o juiz não pode, em tais processos, modificar o ‘quantum’ do arbitramento. Ele só tem que verificar se no arbitramento foram verificadas as prescrições da lei (TJSP, 1925c, p. 49).

A lei, entretanto, manda que o arbitramento não pode considerar apenas o valor intrínseco do bem, mas também o proveito que dele se tirava, e os possíveis prejuízos que adviessem da desapropriação. No caso concreto, os peritos apenas calcularam a indenização com base no valor da terra: deixaram de lado o fato de que a estrada deveria passar por cafezais do expropriado, as despesas que ele teria para cercar a área, dentre outras. Por isso, Whitaker votou pela anulação: “a indenização por eles arbitrada não é completa, e a indenização só é legal quando é completa” (TJSP, 1925c, p. 49).

Com o tempo – e a despeito de Whitaker -, foi sendo desenvolvida uma interpretação intermediária, que conciliava tanto o fato de a decisão arbitral ser *terminante*, quanto o fato de haver recurso sobre o *quantitativo*. Os juízes afirmavam que o laudo era terminante apenas para a primeira instância, e que, em grau de recurso, o preço a ser pago pelo bem poderia ser avaliado pelos juízes de segunda instância (TJSP, 1915d, 1917f, 1923d, 1926b). Azevedo Marques (1917), partidário dessa interpretação, coloca que a palavra correta não deveria ser *terminante*, e sim *definitivo*, indicando que a sentença dos árbitros fecha a discussão da primeira instância, mas, como qualquer sentença, é passível de recurso na segunda instância. Era uma interpretação bizarra na visão dos próprios juízes que a adotavam (TJSP, 1929h), mas que conseguia conciliar os termos igualmente inesperados – e possivelmente atécnicos – de uma lei que já tinha quase 100 anos de idade. Se tornaram então comuns as interferências do tribunal de São Paulo nos valores da indenização, que consideravam de forma variada, ou justos (TJSP, 1914d), ou

exagerados (TJSP, 1926d). Afinal, para além do erro, agora poderia ser avaliada a justiça do arbitramento (TJSP, 1916a), e era possível “provar que a quantia arbitrada pelos louvados era insuficiente para indemnizar as bemfeitorias estragadas” (TJSP, 1876). Morais de Melo defendia de forma apaixonada essa intervenção:

A desapropriação não é um simples processo administrativo, como se pode inferir da lei de 1836. Embora especial e sumário, sem solenidades, é um processo contencioso. Nestas condições, é fora de dúvida que o juiz pode intervir nela e dar a última palavra em relação ao quantum da indenização. Não seria lógico que direitos de menor importância fossem resolvidos pela intervenção do juiz e na desapropriação, onde se debatem direitos importantes, o juiz ficasse de mãos atadas (TJSP, 1917f, p. 229).

A questão, entretanto, continuou a ser controversa, com juízes votando de forma diferente da posição majoritária do tribunal (TJSP, 1919d<sup>367</sup>).

Entretanto, o tribunal paulista não tratava apenas dessas questões mais controversas a respeito da indenização. Também avaliavam-se outros problemas mais triviais, relacionadas ao procedimento. Em um caso (TJSP, 1912a), a Câmara Municipal de São João da Boa Vista procurou se defender de uma acusação de que a comarca em que o processo corria era incompetente afirmando que não poderia haver recurso em um processo administrativo, como era o de desapropriação. O tribunal não acolheu essa argumentação. Em outro caso (TJSP, 1917a), questões de ordem absolutamente formal foram discutidas. Tratou-se se a ausência do juiz no momento da deliberação era um requisito indispensável, e se a redução do laudo arbitral a termo constituía uma formalidade essencial. Considerou-se que a primeira exigência não era incontornável, mas a segunda afetava a própria existência do laudo e, por isso, servia para uma possível anulação do procedimento. Duas outras tentativas de anulação apareceram em uma desapropriação movida pela empresa Luz e Força de Tietê (TJSP, 1917c). A primeira, é que o processo seria nulo por falta de registro da procuração do advogado e de reconhecimento da firma; o tribunal decidiu que não. O segundo é a alegação de que a desapropriação, nesse caso, seria uma tentativa de burlar uma decisão passada em julgado. Aparentemente, houvera um litígio anterior sobre quem era o proprietário do imóvel, e a justiça decidiu ser o expropriante; a empresa, então, decidiu desapropriar o imóvel para que ele ficasse afinal com ela. O tribunal decidiu que o argumento do expropriado não procedia. Outra discussão tentada pela parte e rejeitada pelo tribunal pode ser vista em uma desapropriação promovida pela “The São Paulo

---

<sup>367</sup> Nesse caso específico, o laudo não tratou dos danos decorrentes da desapropriação nem dos lucros cessantes. Além disso, deviam avaliar uma cachoeira pelo valor potencial dela, mas trataram apenas do uso que o proprietário dela vinha fazendo. Por isso, a avaliação foi anulada. A minoria discordou duplamente: só o valor intrínseco deveria ser avaliado, e, além disso, o laudo não deveria ser anulado, mas os juízes deveriam alterar o valor da indenização.

Tramway Light and Power Company” (TJSP, 1918c). O expropriado apelou, solicitando que fosse verificado se a linha construída pela companhia realmente passava por onde a empresa tinha declarado que passaria. O recurso foi rejeitado, porque ele só poderia versar sobre o valor da indenização, e, para a questão levantada, haveria outras formas de resolução possíveis. Também houve discussão de competência, relacionada a qual ente federativo era devida a indenização (TJSP, 1919a). Em alguns casos, também havia referências genéricas de que o juiz aplicara a lei (TJSP, 1916d), ou de que não havia nulidade no laudo (TJSP, 1918g, 1918h), e, por isso, a decisão era mantida. Do outro lado, existiram decisões igualmente lacônicas afirmando a existência de uma nulidade que não é revelada ao leitor (TJSP, 1919e).

Um caso foi anulado por causa da aplicação de uma lei inadequada (TJRJ, 1886; TJSP, 1886a; 1886b). Dois particulares eram concessionários das obras de ampliação de uma rua no Rio de Janeiro até a base do morro de Santo Antônio. Eles, então, usando do procedimento da lei de 1845, requereram a desapropriação de parte do terreno do convento de Nossa Senhora da Ajuda. As religiosas alegaram que, durante a expansão da rua, algumas benfeitorias haviam sido destruídas. Deveriam, pois, ter sido consideradas no cálculo da indenização. Isso não ocorreu. Elas pediram, então, a anulação do processo, o que não foi aceito pelo tribunal carioca.



Figura 18 BERTICHEM, P.G. Convento da Ajuda. 1865. Lithographia Imperial de Eduardo Rensburg Rio de Janeiro.

Todo o processo foi descaracterizado posteriormente no Supremo Tribunal de Justiça: nulidade manifesta. Segundo o STJ, a lei de 1845 diz respeito às desapropriações de bens

privados, mas “não é aplicável aos da ordem religiosa a que pertencem as recorrentes, sujeitos à suprema administração do Estado” (p. 206). De fato, pelo art. 18 da lei 1764 de 28 de junho de 1870<sup>368</sup>, os bens das ordens religiosas seriam transformados em apólices da dívida pública e incorporados ao patrimônio do Estado, com a única condição de continuarem a abrigar os religiosos dessas corporações enquanto elas continuassem a contar com membros. Como essa lei estabelecia para eles um modo específico de alienação, o Estado não poderia impor outro – como era a desapropriação. Mas, durante o processo de revista, o poder público negou essa interpretação, e ainda levantou casos anteriores em que bens de ordens religiosas haviam sido desapropriados<sup>369</sup>. Além de outras nulidades menores, como o fato de a sentença ter sido proferida pelo juiz substituto, o processo não pode subsistir exatamente porque o bem agora era do Estado: não fazia sentido que ele fosse desapropriado mediante concessão a um particular. O conselheiro Silva Guimarães, além de negar que o art. 18 da referida lei tivesse passado os bens das ordens religiosas para o domínio do Estado, ainda criticou a ampliação do conceito de nulidade: “nestas condições, é de puro arbítrio levantar nulidade que não existe e, menos ainda, recusar o cunho de legalidade aquilo que está feito de acordo com a lei, que não pode fulminar nulidades sem fazer expressa menção” (p. 209). Esse convento voltaria a ser desapropriado anos depois, mas já nos tempos da república, com o objetivo de se construir no local o palácio do congresso. A imprensa fez poucos comentários sobre os rumores, mas a avaliação geral parece positiva, inclusive porque seria cedido outro terreno para a construção de um novo prédio para a instituição religiosa<sup>370</sup>.

Da análise comparativa do regime federal com o paulista, percebemos que há uma tentativa legislativa em ambos os casos de restringir o que se pode trazer aos autos de um processo de desapropriação. Entretanto, alguns termos específicos dão abertura para que os juízes, mediante certos malabarismos interpretativos, possam discutir questões bastante diretas sobre a desapropriação. E, em disputas sobre como uma expressão deveria ser compreendida,

---

<sup>368</sup> “Art. 18. Os prédios rústicos e urbanos, terrenos e escravos que as ordens religiosas possuem serão convertidos, no prazo de dez anos, em apólices intransferíveis da dívida pública interna. Não se compreendem nesta disposição os conventos e dependências dos conventos em que residirem as comunidades, nem os escravos que as mesmas ordens libertarem sem cláusula, ou com reserva de prestação de serviços não excedente de cinco anos, e as escravas cujos filhos declararem que nascem livres. As alienações que se tem de fazer para realização do disposto neste artigo serão aliviadas de metade do imposto de transmissão de propriedade. O governo estabelecerá o modo prático de efetuar-se a conversão no regulamento que expedir para execução dessas disposições”.

<sup>369</sup> “Os propios templos obedecem ao direito commum. Temos disso exemplo. A igreja de Sant' Anna, erecta no campo hoje da Acclamação, foi desapropriada no anno de 1846. Para que? Para ceder logar á estação central da Estrada de ferro D. Pedro II. que hoje se levanta no sitio, onde se anuiu a casa do Senhor” (TJSP, 1886, p. 648).

<sup>370</sup> *O País*, 28/11/1905.

frequentemente posturas aparentemente discordantes poderiam dar lugar a resultados bastante similares<sup>371</sup>.

## **6.2 - Para reconfigurar o Estado: atos de império, atos de gestão e os limites do judiciário**

Discutimos na seção 5.2 os conceitos de necessidade e de utilidade pública. Mas, há pouco, mostramos que, dentro do processo de desapropriação, com raras exceções, nada além da indenização poderia ser discutido. O próprio fundamento da tomada da propriedade ficava subtraído à interferência do judiciário. Será mesmo? Para compreender de que maneira essa questão foi se construindo ao longo do tempo, é necessário fazer referência primeiramente à formação do sistema do contencioso administrativo no Brasil e, posteriormente, à distinção entre atos de império e atos de gestão.

A administração, durante o período do império, tinha a faculdade de julgar as causas em que estivesse envolvida. Segundo Rego (1860, p. 80), administração contenciosa é “a que julga as questões de interesse privado que se ligam á acção administrativa”. Assim,

O contencioso administrativo compõe-se todas as reclamações procedentes da violação das obrigações impostas á Administração pelas Leis e Regulamentos que a regem, ou pelos contractos celebrados com ella. Provém o contencioso administrativo do exercicio do poder executivo no tocante a um direito adquirido. Se porém o acto administrativo offende simples interesses, as reclamações puramente administrativas dependem somente da jurisdicção graciosa.

Isso leva a uma grande separação entre poder judiciário e a administração:

Tanto a administração como o poder judicial têm por missão a execução das leis; a primeira, porém, só se occupa com as leis de interesse geral, e o segundo com as de interesse privado; a primeira é incumbida de curar das necessidades geraes ou collectivas, e o segundo de defender os direitos individuaes dos associados (RIBAS, 1866, p. 78).

Assim, durante o império, havia poderosas razões teóricas para que a desapropriação não compusesse a lista das atividades que pudessem ser julgadas pelo poder judiciário. Como pudemos ver, o processo de desapropriação, é bem verdade, corria perante o poder judiciário.

---

<sup>371</sup> Basta pensar na controvérsia paulista sobre o significado do laudo arbitral ser ou não terminante. Em um caso (TJSP, 1920d), havia claros problemas no laudo: dois árbitros haviam estabelecido o valor em 30 contos de reis, ao passo que um deles havia colocado em 2. Whitaker queria que o laudo fosse anulado, ao passo que os outros juízes preferiram dar um outro valor à avaliação. Meros detalhes, portanto.

Mas o ato pelo qual se decretava a utilidade ou necessidade pública permanecia imperscrutável ante os tribunais<sup>372</sup>, ainda que fosse objeto de recurso na esfera administrativa (MINISTÉRIO DO IMPÉRIO, 1885). É por isso que, na época, era possível dizer que “ao Poder Judiciário não compete tomar conhecimento de questões administrativas, sujeitas á outra jurisdição, e que a dar-se o contrario, tinham de desaparecer a divisão e harmonia dos poderes, com manifesta transgressão do art. 9º da Const. do Imperio” (TJSP, 1876, p. 218). Essas restrições, todavia, não transformavam o juiz em mero agente administrativo<sup>373</sup>. Em 1891, entretanto, com a primeira constituição republicana, o contencioso administrativo é abolido – se não explicitamente, pelo menos implicitamente (VILLABOIM, 1893, pp. 80-86; LESSA, 1915, 143-144). Essa situação gera uma série de instabilidades teóricas e debates a respeito de como tratar as novas competências do poder judiciário. Vivia-se uma época de afirmação da magistratura: acabara de ser instituído o controle judicial de constitucionalidade (CONTINENTINO, 2015). Entretanto, alguns ainda interpretavam as disposições da nova constituição segundo os preceitos do velho regime.

Essa situação se consubstanciava na doutrina da divisão entre atos de império e atos de gestão. É uma divisão com origem na França a partir da segunda república (BURDEAU, 1995, pp. 188-189), que, dado o contexto daquele país, procurava tirar determinadas decisões governamentais da apreciação judicial. A partir da década de 1880, essa teoria passa a ser constantemente criticada mesmo no contexto do Conselho de Estado Francês (BURDEAU, 1880, pp. 223). No Brasil, ela também era utilizada, com maior ou menor sucesso, para delimitar o que poderia ou não ser levado ao conhecimento dos tribunais. Pedro Lessa (1915, p. 209 e ss.) a cita como um possível critério para determinar em que situações um Estado estrangeiro poderia ser chamado a juízo; Viveiros de Castro (1914, p. 645 e ss.) a emprega para tratar de responsabilização civil, assim como, em uma oportunidade, o STF<sup>374</sup>. De toda forma,

---

<sup>372</sup> “O exame, continúa Chauveau, não póde ir até o ponto de conceder á autoridade judiciaria o poder de examinar, criticar o fundo do acto administrativo, nem tão pouco de annullal-o. Assim entendida a excepção, seria fatal; transportaria a administração para os tribunaes; poderia até annullar os actos legislativos” (CAPISTRANO, 1883, p. 167).

<sup>373</sup> “[o processo de desapropriação] não segue, é verdade, as formulas do processo judiciário (...) Mas dahi não se pó de concluir que o juiz torna-se um agente administrativo, visto como todas as fórmulas são administrativas. Não são as fórmulas, mas sim os actos que determinão a competencia. Assim é que diz Chauveau, a começar da data em que o requerimento é apresentado ao tribunal, nada é mais administrativo, tudo é judiciario, mesmo os actos que têm a semelhança administrativa, que são recebidos na fôrma administrativa” (CAPISTRANO, 1883, pp. 169-170).

<sup>374</sup> É caso de proprietário de uma charqueada na fronteira entre Brasil e Uruguai (STF, 1913a). O governo do país vizinho recebera uma denúncia de que na propriedade se estavam armazenando armas. O governo brasileiro promoveu um cerco de vários dias, até que conseguiu invadir o bem e verificou a inexistência das armas. O proprietário impetrou ação em busca de indenização. O STF julgou que o Brasil agiu por ato de império, sem excesso. Isso excluía a responsabilidade. Seria, no entanto, iníquo que o dano permanecesse sem reparação: a única solução possível seria buscar indenização contra o governo Uruguaio.

uma possível definição do que seriam esses atos encontra-se em Astolfo Rezende (1912, p. 252):

Diz-se geralmente que há um *ato de império* quando a administração procede em virtude da soberania que lhe compete pela própria organização do Estado (...) e ato de gestão quando o Poder Administrativo assume o caráter e a qualidade de um indivíduo qualquer e age *more privato*.

Um critério vago, que era criticado nas páginas de muitos<sup>375</sup> por não dizer quase nada em termos práticos. Mas a ideia era de que os atos de gestão, cotidianos e menores, poderiam ser tratados em juízo; os atos de império, por outro lado, por serem exercício direto da soberania, estariam subtraídos a qualquer investigação por parte da magistratura.

Astolfo Rezende (1912) é um jurista que articula de forma límpida um ataque forte, bem posterior à constituição, contra o conceito de atos de império. Em sua visão, os tribunais devem tratar das ações do executivo que afetam direitos individuais. Não podem, entretanto, tratar das questões discricionárias e de natureza política decididas por algum membro do poder executivo. É necessário, então, que o ato prejudique alguém para que o funcionário possa ser demandado em juízo. Essa perspectiva se aproxima mais da americana, que, na visão do autor, é bastante distinta da europeia. No velho continente, cada poder se encontra circunscrito em esfera de ações bastante específicas<sup>376</sup>, ao passo que, nos Estados Unidos, há um “papel preponderante (...) do Poder Judiciário” (REZENDE, 1912, p. 250)<sup>377</sup>. Os juízes não podem anular qualquer ato do congresso, mas, ao decidir algum caso particular, podem deixar de aplicar alguma lei sob o argumento de que ela excede o poder marcado pela constituição. Com isso, ele garante a “legalidade”, ou seja, na interpretação do autor, a força da constituição. O autor afirma que, no Brasil de seu tempo, muitos tentavam restringir a possibilidade de ação do poder judiciário, mas que isso era principalmente fruto de permanências do sistema anterior, que não mais vigia. No

---

<sup>375</sup> Astolfo Rezende (1912, p. 258) insiste que a distinção entre os atos de gestão e de império é bastante difícil, e que é contestada por uma série de autores que ele cita (Orlando, Chironi, Vitta, Mortara, Vachelli, Romano, Lucchini e Solari). Segundo ele, o princípio que prevaleceria é o de que “todos os atos administrativos estão sujeitos à ação e censura dos tribunais, se lesam direitos; somente escapam à sua jurisdição os atos emanados de poderes discricionários”.

<sup>376</sup> “Tal como é interpretada pela história da França pela legislação e pelas decisões dos tribunais franceses, a separação dos poderes significa apenas isso: os juízes devem ser inamovíveis; e, portanto, independentes do Poder Executivo, e, correlatamente, o Governo e seus agentes (pelo que respeita aos atos oficiais) devem ser independentes dos tribunais judiciários, e escapar, em uma larga medida, à sua jurisdição” (REZENDE, 1912, P. 245).

<sup>377</sup> “Onde, porém, o Poder Judiciário recebeu a sua fisionomia própria e verdadeira foi na grande República da América do Norte. Aí, para me servir das expressões de De Chamburn, o cidadão cresceu e fortificou-se na posse viril de seus direitos” (REZENDE, 1912, P. 246)

império, adotava-se o sistema francês<sup>378</sup>, “segundo cujo direito o Poder Executivo possui *prerrogativas* (e nenhuma palavra exprime tão bem essa ideia), prerrogativas que estão fora ou acima da lei do país, se antes não lhe são contrárias” (REZENDE, 1912, p. 251). Não à toa, o autor afirma diversas vezes que o judiciário tem capacidades moderadoras: o próprio imperador que estava no vértice do executivo, e exercia simultaneamente o poder neutro. Daí que afirme:

O Poder Judiciário representa, nas sociedades politicamente bem organizadas, um verdadeiro poder político, moderador das demasias e das incursões dos outros dois poderes. Erra, porém, quem supuser que essas suas atribuições estruturais lhe conferem supremacia ou onipotência, ou destroem o princípio da separação e independência dos poderes políticos. Erra, porque esse princípio significa, na linguagem de Madison, que os poderes que pertencem propriamente a um dos departamentos não devem ser exercidos direta e completamente por um ou pelos dois outros departamentos (REZENDE, 1912, P. 248).

Para que isso acontecesse, era preciso uma relação adequada entre judiciário e executivo<sup>379</sup>. O diálogo entre os dois poderes, entretanto, era posto em risco pela tentativa de expelir os atos de império da avaliação da magistratura - um perigo para as liberdades. E, mais que isso, baseado em fundamentos absolutamente inconsistentes. Astolfo Rezende (1912p. 260 ss.) enumera os principais critérios comumente utilizados para distinguir os atos de gestão dos de império, e justifica as razões pelas quais eles não são suficientes para atender aos fins a que se propõem. O primeiro critério é que quando a autoridade pudesse escolher os meios para atingir da melhor forma possível os fins da administração, aí teríamos os atos de império; entretanto, esse modo de ver as coisas aniquilaria a distinção entre ato de império e ato discricionário. “Para outros, ao inverso, o ato de império é o que tem afinidades com algumas funções consideradas, incontrastavelmente e de modo exclusivo, como funções de Estado” (REZENDE, 1912, p. 260). Nessa categoria, estariam a ordem, a segurança e a higiene pública, mas era duvidoso se seria possível incluir também a viação, as águas, a instrução pública, dentre outros. Por isso, esse segundo sistema traria um grau elevado de indeterminação. Ademais, ele importaria uma hierarquização das atividades da administração. O autor considera isso

---

<sup>378</sup> “Mas o sistema francês, segundo a fórmula exata de Rodolpho Gneist, é a negação do estado de direito, isto é, a negação das garantias dos direitos dos cidadãos contra a administração pública” (REZENDE, 1912, P. 259).

<sup>379</sup> Sobre a relação entre judiciário e executivo, Astolfo Rezende (1912) distingue quatro sistemas: francês, belga (semelhante ao italiano), alemão e americano. O sistema belga/italiano permite que os atos do poder administrativo sejam submetidos à apreciação do judiciário. Os direitos civis são integralmente submetidos a essa apreciação, e os direitos políticos o são em regra, com exceções expressas previstas em lei. Pelo sistema alemão, o poder judiciário só pode apreciar os direitos privados, e, por isso, a eles só se submete o Estado quando tiver atuado como particular. O sistema italiano preconiza que o judiciário julga todos os casos que envolvam direitos, enquanto que o executivo, após a abolição do contencioso administrativo, só pode julgar interesses. Por fim, há o sistema americano, que reconhece o vício de inconstitucionalidade da lei, que pode ser declarado por qualquer juiz ordinário.

inadmissível, porque não há gradação abstrata no conceito de interesse público, que é o fundamento de todas as atividades da administração. Um terceiro e último critério é o do grau da autoridade de que emana o ato. Usualmente, um ato de ministro seria considerado de império, ao passo que os de autoridades mais baixas seriam considerados de gestão. O autor não considera essa divisão válida, já que qualquer ato sempre conserva a sua natureza, independentemente da autoridade que o emite.

Em resumo, Astolfo Rezende propõe quatro razões para se abandonar a divisão entre atos de império e atos de gestão. A insegurança dos critérios é um primeiro argumento contra ela. Um segundo é que essas duas categorias não podem ser encontradas diretamente na lei. Uma terceira é que a distinção impede que os juízes protejam certos direitos dos cidadãos contra atos do poder público, função para a qual eles foram designados pela constituição. Por fim, seria preciso demonstrar a existência de poderes distintos na prática de atos de império e de atos de gestão, coisa que não havia sido feita cabalmente.

Esse texto foi escrito em 1912, um ano após uma arbitrariedade cometida pelo governo federal, e que deve ter produzido muito impacto entre os juristas:

Uma dessas ocasiões foi em 1911, quando o Governo Federal interveio no reconhecimento de poderes dos vereadores da Câmara do Rio a fim de garantir a maioria governista, mas o Supremo deu ganho de causa à oposição por meio de um *habeas corpus*. Seguindo conselho de Pinheiro Machado, Hermes [da Fonseca, presidente da República à época] recusou-se a cumprir o acórdão alegando que o Supremo exorbitara sua competência ao decidir sobre questão política. O desaforo mereceu resposta do presidente do tribunal, Amaro Cavalcanti, que acusou o governo de usurpar as funções de guardião da constituição:

“No regime de poderes instituído pela Constituição de 24 de fevereiro, quem tem a autoridade constitucional para decretar que dada matéria ou ato, por ser de natureza política, deve escapar ao conhecimento do judiciário, é o próprio judiciário, isto é, o Supremo Tribunal Federal, ao examinar o caso sujeito, e jamais o executivo, ou mesmo legislativo” (LYNCH, 2014b, p. 150).

Vivia-se um momento de grave instabilidade, com sucessivas intervenções federais e disputas entre o judiciário e o executivo. As disputas entre as oligarquias locais precisavam de um árbitro autoritativo e legítimo, fosse ele o presidente da república, fosse o STF.

Uma análise perfunctória da jurisprudência permite ver que a distinção entre atos de império e atos de governo era fortemente rejeitada pelos tribunais brasileiros, cada vez mais conscientes de suas responsabilidades – ou, melhor dizendo, da força que a constituição colocava em suas mãos. Aos poucos, desenvolvia-se uma reverência forte pelos Estados Unidos

e pela centralidade que lá tinha o poder judiciário<sup>380</sup>. Como Astolfo Rezende já defendera, o único requisito para a avaliação de um ato administrativo pelos magistrados seria que ele ferisse um direito do autor da ação, e não um direito; por exemplo, a demissão ficaria excluída, por se encaixar no segundo conceito (STF, 1901<sup>381</sup>, 19211, 1922a). O mesmo podia-se dizer para outras questões relacionadas a empregos públicos (STF, 1923a). Entretanto, havia sérias resistências no âmbito estadual de quem considerava que “questões políticas”<sup>382</sup> não poderiam ser submetidas à avaliação do judiciário (TJMG, 1901)<sup>383</sup>, muito embora ainda tentassem soluções alternativas para garantir os direitos<sup>384</sup>. De fato, os limites da intervenção eram estritos, já que o judiciário não poderia ousar avaliar a conveniência e a utilidade dos atos do executivo (STF, 1918a). Havia ainda uma sutileza. Os juízes não poderiam jamais anular em abstrato um ato do executivo, porque isso importaria inaceitável interferência na atuação de outro poder; mas não haveria qualquer problema em declarar a inaplicabilidade de uma lei em um caso específico, com fundamento em inconstitucionalidade (TJRJ, 1928e)<sup>385</sup>. No final da primeira república, a díade parecia enfim sepultada (STF, 1928e)<sup>386</sup>.

A melhor elucidação do par conceitual império-gestão é um importante passo futuro para a historiografia sobre a administração pública no Brasil. De toda forma, o quadro impressionista que foi ensaiado acima permite perceber algumas tendências mais genéricas:

---

<sup>380</sup> Comentário da redação da *Revista de Jurisprudência*, dirigida por Raja Gabáglia a um acórdão (STF, 1901, p. 144) a respeito de um ato administrativo: “de certo tempo a esta parte, felizmente, o Egrégio Supremo Tribunal Federal tem perdido o respeito supersticioso pela onipotência do Poder Executivo, de modo a termos a esperança de vê-lo, afinal, interpretar a Constituição segundo o seu espírito e o modelo americano”.

<sup>381</sup> “Os atos administrativos que não ferirem direitos civis ou políticos excluem-se da competência do Poder Judiciário e, pois, do texto do art. 13 da lei n. 221 de 1894, sem embargo da letra b do seu § 9º, evidentemente incompatível com os arts. 15 e 60 da Constituição da República” (STF, 1901, Pp. 140-141); “A anulação pelo Poder Judiciário dos atos ou decisões administrativas só pode ser decretada pelos fundamentos de ilegalidade da medida ou incompetência da autoridade. Só se consideram tais atos ou decisões ilegais em razão da não aplicação ou indevida aplicação do direito vigente” (STF, 1922e).

<sup>382</sup> Macedo Couto (1916) propõe que essa solução é possível. A única restrição é que o presidente da república não pode deixar de se submeter a alguma decisão do STF sob a justificativa de que ela versava sobre matéria política. Se o STF errasse, não haveria ninguém mais que poderia corrigi-lo.

<sup>383</sup> “a nomeação de um magistrado pelo presidente do estado jamais foi, nem é, questão da competência do contencioso administrativo, porque tais nomeações são atos do poder executivo puro, político ou governamental, e não do administrativo, o que, aliás, era condição essencial para que esse ato, incidisse na competência do contencioso administrativo, de acordo com a ciência do direito administrativo”; (TJMG, 1901, p. 374).

<sup>384</sup> “Se ao Poder Judiciário falece competência para decretar a nulidade de atos do Poder Executivo, tem manifesta competência para decretar a indenização por perdas e danos provenientes de tais atos” (TJMG, 1901, p. 379).

<sup>385</sup> “Atendendo a que a jurisprudência tem acentuado que o judiciário só intervém nos atos da administração pública para garantir a parte dos direitos individuais acaso feridos pela ilegalidade desses atos. É sabido que a esses poder não incumbe declarar em tese a nulidade de determinada lei ou ato de administração, não se lhe proíbe, entretanto, decidir em espécie, que aquela é inaplicável ou este ineficaz no que respeita a um caso sujeito ao seu exame e julgamento. Aliás, outra não é a posição vencedora na doutrina. (P. Lessa - Do Poder Judiciário – pag. 141)” (TJRJ, 1928e, p. 290).

<sup>386</sup> “A distinção entre atos de gestão e atos de império, embora ainda vigorante em muitos países, entre nós é um verdadeiro anacronismo. O código civil, no art. 15, estabelece, sem restrições, a responsabilidade do Estado, fora dos atos de gestão” (STF, 1928e, P. 269).

estamos falando de uma ideia bastante presente em todo o período da primeira república. Em um primeiro momento, ela evoca e permite estabelecer uma certa continuidade com as práticas do período anterior. Contudo, com o passar do tempo, ela vai se assemelhando cada vez mais a um entulho sem qualquer serventia, que vai sendo pouco a pouco sepultado.

Como essas noções se articulavam, explícita ou implicitamente, para afirmar ou negar a possibilidade de discussão judicial da desapropriação?

O dispositivo-base para se pensar a questão era o artigo 10 do decreto 4.956 de 1903: “nenhuma autoridade judiciária ou administrativa poderá admitir reclamação ou contestação contra a desapropriação resultante da aprovação dos planos e plantas por decreto”. Era uma clara tentativa do executivo de garantir as suas prerrogativas contra as possíveis investidas do judiciário. Mas essa blindagem não ficaria de pé por muito tempo.

Essa questão foi discutida em detalhe em um conflito entre Ambrósio Crespo de Oliveira e a *Compagnie Française du Port du Rio Grande do Sul* (STF, 1916b). Ambrósio procurava anular a desapropriação de um terreno seu com base em diversos fundamentos. O primeiro é o de que a desapropriação não fora precedida da declaração de utilidade pública; entretanto, o art. 8º do decreto 4.956 de 1903 (reprodução do art. 9º do decreto 356 de 1845 e 2º do 1.664 de 1855) afirmava que a aprovação das plantas levava à imediata desapropriação. Dessa forma, para o STF, a prévia declaração de utilidade pública era dispensável no caso. O proprietário também reclamou que o terreno necessário para a obra era menor do que aquele que a companhia exigia. Mas o STF negou esse argumento, afirmando que essa contestação deveria ter sido oferecida antes da avaliação do terreno: a partir do momento em que o proprietário participava do arbitramento, ele aceitava tacitamente a definição do terreno a ser avaliado (algo que hoje chamaríamos de preclusão). A companhia havia arguido a impossibilidade de a autoridade judicial julgar esse tipo de questão, com base no art. 10º do decreto 4.956 de 1903, mas o STF afastou essa justificativa, por considerar o referido artigo como inconstitucional. O réu também arguiu a impossibilidade de aplicação do decreto de 1903 à obra, por ser ela feita em virtude de concessão; o tribunal supremo considerou, entretanto, que todos os dispositivos aplicados eram mera reprodução do decreto 1.664 de 1855, de modo que não havia qualquer irregularidade. Por tudo isso, a corte negou a apelação.

Por mais que esse caso tenha se tornado paradigmático, e tenha sido citado algumas vezes em outros julgados como o fundamento para a inconstitucionalidade do art. 10, desde antes o judiciário já vinha intervindo em decretos de desapropriação. Em um julgado anterior (TJRJ, 1906b), a planta aprovada por decreto cobria apenas uma parte do terreno, mas a autoridade administrativa buscava desapropriar toda a propriedade. O juiz negou efeitos ao ato

no tocante ao restante do terreno, por considerá-lo ilegal quanto a essa outra parte<sup>387</sup>. Esse tipo de situação se repetiu outras vezes (STF, 1895f<sup>388</sup>; TJRJ, 1906i; 1906j)<sup>389</sup>; aparentemente se tratava de um tema importante, porque essa questão foi divulgada na imprensa<sup>390</sup>. Em um caso sobre um tema semelhante (STF, 1895g), a parte se insurgiu contra uma tentativa da prefeitura de desapropriar terrenos que excedessem o necessário às obras<sup>391</sup>. A resposta do Distrito Federal foi que a letra expressa do decreto de aprovação das plantas falava na desapropriação de prédios e terrenos, e não de partes de prédios e terrenos; daí que a integralidade da propriedade devesse passar ao domínio público. O STF, entretanto, discordou: reafirmando o seu poder de anular atos administrativos lesivos de direito<sup>392</sup>, disse que, quando ultrapassava a sua esfera de ação, o poder público deixava de agir *ratione imperii*<sup>393</sup>. O fundamento para essa decisão foi a explícita rejeição da ideia italiana da desapropriação por zonas<sup>394</sup>. Em outro caso tratando do mesmo tema, com o mesmo resultado, a prefeitura tentou dar uma justificativa utilitária para a desapropriação de partes não compreendidas no plano das obras<sup>395</sup>, mas não teve sucesso. Uma notícia de 1905 informava sobre uma decisão da justiça paulista de indeferir a desapropriação com o fundamento de ter ficado comprovado que o terreno não era necessário para a finalidade pretendida – no caso, a construção de uma avenida. O título da notícia era significativo: “o

---

<sup>387</sup> “E se ao Poder Judiciário não é dado inquirir da sua [desapropriação] conveniência ou utilidade, cumpre-lhe, entretanto, observar a lei e assegurar a forma nela prescrita, circunscrevendo os efeitos do ato administrativo à esfera de ação e limites que lhe são traçados e coibindo o excesso de poder em defesa da proteção dos direitos individuais” (TJRJ, 1906b, P. 370).

<sup>388</sup> “Considerando que, nos casos de desapropriação cumpre ao poder judiciario verificar, não só si a aprovação dos planos e plantas foi concedida de accôrdo com a lei, mas tambem si a desapropriação resulta dos planos e plantas legalmente aprovados” (STF, 1895f, p. 415).

<sup>389</sup> Aparentemente, esse entendimento poderia ter sido adotado em pelo menos mais um caso (TJRJ, 1906o); entretanto, a ré deixou para alegar esse problema em um momento inoportuno, o que levou à rejeição desta exceção pelo juiz.

<sup>390</sup> *Jornal do Brasil*, 05/08/1905.

<sup>391</sup> “é desaforada a pretensão do Engenheiro Passos em desapropriar o predio inteiro, com o unico e sabido intuito de traficar com o terreno e a edificação sobressalentes” (STF, 1895g, p. 573).

<sup>392</sup> “O Poder Judiciario, applicando a lei á especie controvertida, annulla os effeitos do acto administrativo na parte em que esses effeitos são lesivos do direito, cuja existencia o Poder Judiciario reconhece” (STF, 1895g, p. 581).

<sup>393</sup> “Desde que a auctoridade administrativa ultrapassa a esfera de acção, que lhe é propria, o seu acto perde a qualidade de acto praticado *ratione imperii*: não ha, na espécie, um simples conflicto ele interesses individuaes e sociaes, que se possam, ou não, conciliar” (STF, 1895g, p. 582).

<sup>394</sup> “Nos termos da citada lei italiana de 1865, art. 22, pódem comprehender-se na desrrpropriação, não só os bens indispensaveis á execução da obra publica, mas também os que estiverem situados em uma determinada zona, cuja occupação contribua para o fim principal da alludida obra. No nosso direito, porém, sómente podem ser desapropriados os predios e terrenos que forem necessarios á execução das obras. Apezar da diversidade dos textos legaes, o Poder Judiciario tem decidido, na propria Italia, que quando o desapropriado quer conservar a parte desnecessaria á execução da obra não póde a auctoridade, que desapropria, faze1-a sua para aliena-la ou vende-la” (STF, 1895g, p. 583).

<sup>395</sup> “Sómente assim ella poderá fazer uma regular divisão do terreno das sobras, provenientes do alargamento das ruas e sómente assim ella poderá compensar o pouco comprimento de um terreno com a maior largura dos contíguos, ou a pequena largura de um com o maior comprimento dos contiguos somente assim ella poderá vencer a recusa de um proprietario em reedificar o seu predio, e a impossibilidade financeira de outro para qualquer reconstrucção”. P. 578.

direito de propriedade garantido”<sup>396</sup>. É uma mostra de como essas mudanças na jurisprudência vinham sendo recebidas pela opinião pública.

Mesmo com esses reveses no plano federal, o governo seguiu insistindo nas suas prerrogativas, pelo menos no âmbito municipal. A ponta de lança dessa investida era o art. 16 da lei 939 de 1902<sup>397</sup>, que organizava o governo do distrito federal: “não podem as autoridades judiciárias, quer federais, quer locais, modificar ou revogar as medidas e atos administrativos nem conceder interditos possessórios contra atos do Governo Municipal exercidos *ratione imperii*”.<sup>398</sup> O judiciário carioca, então, apreciava apenas violações gritantes da lei, como desapropriações de terrenos não incluídos na planta das obras (TJRJ, 1905b; 1908c). Fora disso, durante algum tempo, o judiciário permanecia silente ante a atuação do executivo (TJRJ, 1905a, 1914<sup>399</sup>), em casos que chegaram inclusive a ser publicados nos jornais da capital<sup>400</sup>.

Mas nem todos na corte estavam de acordo com esse tipo de posicionamento. Em um julgado de 1914 (TJRJ, 1914), o desembargador Montenegro emitiu voto discordante, em que negava a possibilidade de utilização do conceito de ato de império no direito brasileiro. Ele atentaria contra a limitação dos poderes de Estado. De fato, argumenta ele, o mais livre de todos os poderes é o legislativo quando emite leis; e, mesmo assim, ele está restringido pelas disposições da constituição federal. Seria incoerente que, ao mesmo tempo, o poder executivo pudesse lesar direitos dos cidadãos sem passar pelo crivo do judiciário, que fora erigido pela carta maior como defensor dos direitos nela instituídos.

Quase uma década depois, o posicionamento no Rio de Janeiro acabou invertido (TJRJ, 1925b): só um juiz usou o art. 16 da lei de 1902 para excluir um ato administrativo da apreciação do judiciário. É um agravo da “The Rio de Janeiro Tramway, Light and Power Company” contra a fazenda municipal. A empresa era cessionária do serviço de trams em uma determinada área do Rio de Janeiro, em virtude de contrato e de decretos datados de 1906. Em 1923, um

---

<sup>396</sup> *Jornal do Brasil*, 23/09/1905.

<sup>397</sup> A aplicação desse artigo foi analisada por Pedro Cantisano (2018).

<sup>398</sup> “Foi corriqueira durante a Primeira República a edição de leis que proibiam ao judiciário o direito de apreciar a legalidade dos atos do governo. Velho conservador do Império, incumbido de remodelar a cidade do Rio de Janeiro, não viu Rodrigues Alves inconveniente em pôr de lado a Constituição para munir de poderes ditatoriais o prefeito do Distrito Federal e seu higienista-chefe, com que puderam Pereira Passos e Oswaldo Cruz, no melhor estilo despótico ilustrado, desapropriar, demolir e invadir casas, sobrados, chácaras e terrenos para disciplinar e sanear o espaço urbano. O art. 16 da lei de organização municipal de 1902 fazia, aliás, remissão expressa à razão de Estado” (LYNCH, 1914b, p. 228). Apesar de algo exagerada, a observação de Christian Lynch é interessante para contextualizar o processo que se vivia naquele momento.

<sup>399</sup> Os juízes decidiram que a cassação de licença de estabelecimento industrial era um ato de império, e que, por isso, não poderia ser avaliada em seu mérito pelo judiciário. Entretanto, esse poder ainda era capaz de decidir se, sob a aparência de um ato de império, se escondia um de gestão; “se, exercendo um ato de tal natureza, o governo municipal violou um direito reconhecido pela constituição ou outra lei da nação” (TJRJ, 1914, p. 131); e, por fim, as sanções derivadas do exercício de tal direito deveriam necessariamente ser avaliadas pelo judiciário.

<sup>400</sup> *Jornal do Brasil*, 14/04/1905.

novo decreto da prefeitura a obrigava a substituir os aros de borracha maciça das rodas por pneus com câmara de ar. Após não cumprir o comando da prefeitura, alguns de seus carros foram apreendidos, e foi aplicada uma multa. A empresa considerou que a sua posse foi ilegalmente turbada pela prefeitura, já que o novo decreto não se aplicava a ela. Isso porque fazer o contrário tornaria o decreto retroativo<sup>401</sup>. O juiz de primeiro grau negou o pedido, afirmando que a condição foi imposta por lei municipal. Isso significa que a prefeitura estava atuando como poder público, e não como ente privado em um contrato, de modo que as suas determinações deveriam ser terminantemente cumpridas. Além disso, “objetivando as concessões o interesse do público, e não o do concessionário, as suas cláusulas devem na dúvida receber interpretação favorável ao primeiro; a administração só fica tolhida pelo que expressamente estipular” (TJRJ, 1925b, p. 357). Como era derivado de lei, o ato era considerado de império, de tal forma que o particular não poderia obstar a sua execução, mas apenas exigir o pagamento de perdas e danos. O tribunal carioca acolheu os argumentos do juiz de primeiro grau. Para a corte, o poder público não deixa de sê-lo quando contrata, e, por isso, ainda conserva o seu poder de polícia independente das condições do contrato. Por isso, estava autorizado a alterar algumas das condições para o exercício da concessão, caso o interesse público assim o exigisse. No entanto, essa autorização não poderia vir por meio de um decreto, mas somente por uma lei, já que é por lei que ela foi criada. E a doutrina da divisão dos atos da administração em império e gestão não podia ser invocada para obstar a concessão da manutenção da posse. Isto porque os atos aparentemente de império que excedessem manifestamente os limites legais não poderiam ser de forma alguma cumpridos. Ademais, o tribunal rejeitou a própria noção de ato de império, por considera-la deletéria para um país que, como o Brasil, não dispunha do contencioso administrativo. Por tudo isso, e também por outras considerações, o tribunal concedeu parcialmente o pedido da empresa, para a manutenção da posse dos carros que ainda se encontravam em poder da empresa, mas não para a reintegração daqueles que o poder público havia tomado.

Se a jurisprudência vacilou por muito tempo, a doutrina seguia cáustica contra a doutrina dos atos de império mesmo havendo o artigo expresso da lei que a consagrava. Cândido Oliveira considerava o art. 16 da lei de 1902 atentatório à constituição - particularmente ao art. 6º, a e ao 59, § 1º, b: se a própria lei maior não excluía da apreciação da justiça os atos de império, não era uma simples lei ordinária que poderia fazê-lo. No regime imperial, em que havia o contencioso administrativo, faria algum sentido impedir que o poder judiciário apreciasse certos

---

<sup>401</sup> O que violava o art. 11, § 3º da constituição federal e o art. 3º da introdução do Código Civil.

atos do executivo; na república, entretanto, com a abolição do contencioso, não era mais possível pensar assim, e a justiça carioca merecia censura por propor essa interpretação<sup>402</sup>. Fazê-lo significava impedir que determinados atos fossem apreciados por qualquer autoridade além daquela mesma que os havia emitido: chegava-se às raias de criar-se um poder absoluto, nos dizeres do autor. Não haveria problema em agir dessa forma com relação a atos de natureza graciosa, já que eles versavam apenas sobre interesses e eram discricionários. O que o art. 16 fazia, entretanto, era tornar desprotegidos verdadeiros e próprios direitos dos cidadãos: uma inaceitável mostra de despotismo<sup>403</sup>. Além disso, ele se opunha ao art. 13 da lei 85 de 20 de novembro de 1894<sup>404</sup>, que permitia a apreciação dos atos do executivo pelo judiciário

Outras justiças estaduais parecem ter sido menos receptivas ao conceito de atos de império (TJRGS, 1916); o STF (1930a), embora tenha rejeitado o art. 10, ainda continuou por alguns anos restringindo os recursos em casos de desapropriação às nulidades essenciais. O que se pode ver é uma luta do governo federal pela garantia das suas atribuições em um momento – a virada do oitocentos para o novecentos – em que o judiciário ganhava mais e mais poder. Os juízes respondiam com uma nova ferramenta, que usaram com muito proveito: o controle de constitucionalidade. Ainda que o executivo tenha mantido grandes prerrogativas ao longo do período aqui estudado, a balança de poder entre os dois braços do Estado foi sendo paulatinamente reacomodada para abrigar as novas pretensões da magistratura.

### **6.3 Quando o tempo urge: a declaração de urgência**

Prévia indenização: é essa a exigência das constituições brasileiras para a efetivação da desapropriação. E antes de se chegar a ela, um intrincado processo é descrito pela legislação, com caminhos movediços, assinaturas intermináveis e formalidades acumuladas. Que fazer quando a pressão da necessidade se impõe e o tempo escasseia? A legislação brasileira elegeu o instituto da urgência para tratar dessa questão, colocando-o nos artigos 40 e 41 do decreto de 1903. De longa tradição, essa autorização já constava da lei de 1826: diante da urgência, todas as formalidades deveriam cessar. O que o século XX traz consigo é uma medida de resguardo

---

<sup>402</sup> “Não há mais Conselho de Estado, nem contencioso administrativo. Em lugar, porém, de se afirmar a mais completa competência da judicatura para suprir a ação dos tribunais administrativos abolidos, busca-se alargar a esfera da autoridade dos agentes executivos, admitindo-se as decisões irrecorríveis e inatacáveis, sendo dessa tendência o specimen mais odioso esse art. 16, a que o tribunal de segunda instância do Distrito tão pacatamente se submeteu” (OLIVEIRA, 1913, p. 27).

<sup>403</sup> “É, pois, o imperium um poder supremo, absoluto, exercido sem contraste pelo mais alto representante da autoridade que do seu uso a ninguém dava contas” (OLIVEIRA, 1913, p. 22).

<sup>404</sup> “Art. 13. Os juizes e tribunaes federaes processarão e julgarão as causas que se fundarem na lesão de direitos individuaes por actos ou decisão das autoridades administrativas da União”.

do particular: o valor máximo da indenização deveria ser previamente depositado pelo desapropriante, e o cidadão poderia retirar o mínimo. Intermédia prevenção, que permitia que a discussão fosse feita apenas sobre o valor em disputa; mais que isso: ao onerar o poder público, também impunha parcimônia ao pedir que o processo fosse apressado.

Solidônio Leite (1928, pp. 148-150) afirma que essa é uma modalidade de desapropriação especial: é como uma ocupação temporária. Há simplesmente a transferência da posse, e não da propriedade verdadeira, já que a indenização devida ainda não está efetivamente determinada. O fundamento, em sua visão, é a *salus publica*, uma força maior irresistível, de que depende a conservação da sociedade. Mas, para esse autor, não é adequado que a declaração da urgência seja feita pelo próprio governo. Sujeito às constrições da política e aos caprichos das paixões, o poder público poderia deixar de lado o verdadeiro interesse da sociedade e atacar o particular por conveniência, sem ter em conta o devido respeito pela propriedade (LEITE, 1928, pp. 158-159).

Solidônio Leite entende que esse artigo é da mesma natureza que o de número 591 do Código Civil<sup>405</sup>. A referência que esse texto faz ao art. 80 da constituição de 1891<sup>406</sup>, inclusive, levava a que alguns considerassem que só coubesse a urgência nos casos de declaração de estado de sítio. Mas Leite considera que a referência ao estado de sítio era meramente exemplificativa e não afetava a possibilidade de outras causas para a ocupação. Eurico Sodré, entretanto, ao tratar da ocupação provisória, menciona apenas o art. 42 do decreto de 1903. Aparentemente, seriam duas situações diferentes: o segundo artigo é que tratava da necessidade de posse transitória de um terreno particular, ao passo que o primeiro falava de um processo normal de desapropriação, com vistas à obtenção da propriedade, que necessitava de ser feito com mais rapidez. A jurisprudência, aparentemente, parece ter se inclinado para a interpretação de que, de fato, eram dois institutos diferentes.

Firmino Whitaker (1925, pp. 35-36) tem uma interpretação intermediária. Para ele, a lei federal de 1903 autorizava que a desapropriação não fosse precedida da indenização quando houvesse motivo urgente, estando suspensas as garantias constitucionais; quando era indispensável a aquisição de imóveis para a execução de obras públicas; e pela ocupação provisória de terrenos não-edificados para a realização de trabalhos preparatórios ou extração

---

<sup>405</sup> 591. Em caso de perigo iminente, como guerra, ou comoção intestina (Constituição Federal, art. 80), poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, garantido ao proprietário o direito à indenização posterior.

<sup>406</sup> Art 80 - Poder-se-á declarar em estado de sítio qualquer parte do território da União, suspendendo-se aí as garantias constitucionais por tempo determinado quando a segurança da República o exigir, em caso de agressão estrangeira, ou comoção intestina (art. 34, nº 21).

de materiais. É, portanto, uma assimilação da ocupação temporária a uma desapropriação sem indenização. Ele interpreta, contudo, que esse regime foi revogado pelo art. 591 do código civil, de tal forma que o pagamento anterior só não seria devido nos casos de perigo iminente. Essa última interpretação chegou a ser adotada em julgado da corte do Rio de Janeiro (TJRJ, 1926a)

No âmbito da jurisprudência, em algumas oportunidades a justiça brasileira pôde se pronunciar a respeito das desapropriações que necessitavam de maior velocidade. Pela maior liberdade que concediam ao poder público, é de se esperar atissem os ânimos dos juízes. Vejamos.

Também aconteceu de empresas que usaram do argumento da urgência sem que ela fosse efetivamente declarada. Em um caso que chegou ao STF (1912a), a *Bahia Tramway Light and Power* desapropriara um prédio para a construção de determinada obra em Pernambuco. O valor da indenização fora contestado por meio de apelação ao STF. Ela buscava se apossar do prédio alegando urgência da obra. Acontece que o art. 41 da lei 1.021 de 1903 exigia que essa urgência fosse declarada pelo próprio decreto que dava origem à desapropriação, o que não acontecera. A desapropriante queria depositar parcialmente o valor da indenização, com base no arbitramento por ela dada ao valor do prédio, com o objetivo de demoli-lo. O juiz considerou que o referido art. 41, por falar em perigo iminente, autorizava apenas a tomada de posse para os fins de ocupação temporária, e não de demolição do prédio. Tudo isso considerado, ele negou o pedido da autora, o que foi reconhecido pelo STF. Por fundamentos semelhantes, foi anulada uma urgência no Rio Grande do Sul (STF, 1911a); mas, nesse segundo caso, a companhia requereu a urgência e tomou posse do terreno antes de qualquer pronunciamento do judiciário. Não foi preciso muita polêmica para que a empresa fosse condenada.

Um problema recorrente era a questão do levantamento do valor da indenização. A lei autorizava que o particular pudesse sacar antecipadamente o valor mínimo, mas nem sempre a clareza do texto era respeitada. Houve quem quisesse levantar o máximo, e não o mínimo, como era prevista (STF, 1922c). O contrário também ocorreu: o poder público não queria que o particular levantasse o mínimo da indenização (STF, 1923i). O STF, inclusive, chegou, nesse caso, a comparar o levantamento a uma execução provisória da sentença de desapropriação. Outra questão debatida era o problema do “dano irreparável” (TJMG, 1928). Alguns proprietários argumentavam que a decretação da urgência das obras poderia impedir que, após discussão em juízo, a eventual anulação do ato pudesse reparar os danos causados. Esse caso era especial porque, com base no direito mineiro, ficou decidido que nem a decretação expressa da urgência era necessária.

Só encontrei um caso em que a situação de urgência implicava efetivamente uma situação de guerra (STF, 1921b). É um processo movido pelo Mosteiro de São Bento contra a União, por motivo de danos provocados durante a Revolta do Batalhão Naval, movimento no contexto da Revolta da Chibata, ocorrido em 1910. O governo havia ocupado o mosteiro para controlar a ação dos revoltosos, mas os combates acabaram causando danos ao patrimônio do convento, principalmente à biblioteca e a quadros a óleo guardados no local. O governo alegou que era irresponsável pelos efeitos da sedição no patrimônio de particulares. Também afirmou que os monges poderiam muito bem ter movido os seus livros para outro local, de modo a evitar os danos. O STF, entretanto, considerou que, como o prédio se encontrava ocupado, não havia essa possibilidade. Ademais, a legislação nacional, tanto nas leis de 1826 e 1845, quanto no decreto de 1903, reconhecia que, em casos de emergência, poderia o governo ocupar prédios particulares para, posteriormente, se apurar as devidas responsabilidades. Era exatamente isso que a comunidade beneditina estava agora procurando, e, por isso, merecia receber a devida reparação.

Entretanto, uma das maiores fontes de discussões sobre a urgência nas desapropriações foram aquelas promovidas pela Empresa de Melhoramentos da Baixada Fluminense no começo dos anos 1920. Segundo Marlúcia de Souza (2006), após o fim do café, a Baixada Fluminense experimentava no começo do século XX uma série de problemas econômicos. Contudo, ainda havia oportunidades de lucro naquela região. Uma delas era a dragagem dos rios e a requalificação das terras. Essa atividade foi levada à frente pelo engenheiro Jeronymo Teixeira de Alencar Lima e pelo Banco Português do Brasil, que, em 1920, constituíram a Empresa de Melhoramentos (SOUZA, 2006, p. 23)<sup>407</sup>. Na sequência, em 20 de dezembro, as desapropriações foram declaradas de urgência, pelo decreto 15.183. Mais à frente, o decreto Decreto 15.706, de 3 de Outubro de 1922 aprovou as plantas de estrada de rodagem e de um canal na região de Mangueiros, estendendo a área das desapropriações. Essa miríade de atos administrativos e expansões, imbricadas fortemente com a atuação do poder privado, levaria a uma série de problemas.

Uma das grandes questões enfrentadas pela companhia foi a demora no início das obras, o que levou a demandas judiciais – duas delas particularmente importantes (STF, 1927e; 1927c). O primeiro desses dois casos é o mais significativo, e corresponde aos embargos promovidos em processo de desapropriação contra a Sociedade Anônima Lameira. A Empresa de Melhoramentos requeria a imissão na posse da totalidade de um terreno, com base em

---

<sup>407</sup> O contrato foi autorizado pelo presidente Epitácio Pessoa, por meio do decreto 14.589, de 30 de dezembro de 1920, e as plantas foram aprovadas pelo decreto 15.036, de 4 de outubro de 1921.

urgência declarada por meio dos decretos 15.036 e 15.183 de 1921, acompanhado do prévio depósito da indenização. Entretanto, só uma parte do terreno estava compreendida na planta abrangida pelo decreto 15.036; o restante fora atingido apenas pelo decreto 15.706 de 1922, para o qual não havia sido declarada a urgência. O juiz de primeira instância, então, negou a imissão. Em grau de recurso, a Empresa de Melhoramentos restringiu o seu pedido à parte afetada pela declaração de urgência. A Sociedade Lameira argumentou que isso significava alteração do pedido, o que não poderia ser feito. O juiz A. Ribeiro concordou com a argumentação da Empresa de Melhoramentos. Contudo, a maioria do tribunal sequer adentrou nessa discussão: o ponto chave era outro. O problema estava na declaração de urgência, que fora feita antes de todo o processo; ora, se urgência significa necessidade imediata, a passagem de cinco anos mostrava que a tal necessidade não se verificava. Mas A. Ribeiro discordou dessa colocação. Para ele, se o decreto não fora revogado por uma norma posterior, ele continuava a merecer respeito e cumprimento, independentemente de quaisquer circunstâncias.

A urgência também acarretou problemas de ordem procedimental, e disputas em torno no que significava a cessação de “todas as formalidades” (STF, 1922i). A Empresa de Melhoramentos da Baixada Fluminense requereu a imissão na posse do terreno de um determinado proprietário. O juiz deferiu o pedido. Entretanto, o proprietário não se conformou e embargou a imissão na posse. A razão é que, nas modalidades usuais dessas ações, as partes devem ser ouvidas antes da emissão da sentença, e o juiz não fez isso. A resposta da União foi que os arts. 40 e 41 do regulamento de 1903 afirmavam que, em casos de urgência declarada, cessavam todas as formalidades; isso deveria significar que não era possível nenhum recurso contra a imissão na posse. O STF concordou com a argumentação do magistrado. Afirmou ainda que o único remédio contra a decisão do juiz seria, posteriormente, intentar as ações possessórias.

A atuação da Empresa de Melhoramentos gerou disputas em torno do levantamento do preço da indenização (STF, 1923i; 1928b) e de exatamente quais terrenos haviam sido abrangidos pelas plantas aprovadas (TJRJ, 1926a).

Não são tantos casos, e são bem concentrados em situações específicas. Isso é um indício de que o recurso à decretação de urgência não era tão frequente assim. Entretanto, era claramente uma restrição maior à sacralidade da propriedade. Por isso, gerou polêmicas acessas e desorganizou, em alguns momentos, a condução procedimental dos feitos.

#### **6.4 Nas fricções do federalismo: conflitos de competência**

Uma grande alteração na estrutura judiciária foi introduzida com o começo da república, e continua a marcar a magistratura brasileira até hoje: a criação da justiça federal. Possibilitando uma nova divisão de tarefas e consagrando a autonomia dos estados gerada pelo recém-criado federalismo, a formidável inovação também introduzia dificuldades: agora, era preciso determinar critérios para que um caso fosse levado à alçada federal. A própria lei maior do país tratava disso, por meio do artigo 60 da constituição de 1891. Essa divisão dava abertura para discussões de ordem jurídica, que poderiam ensejar a nulidade de processos inteiros com base no simples erro de escolha da jurisdição em que ele seria proposto. Os advogados das causas de desapropriação souberam bem se aproveitar dessa oportunidade que o advento da república lhes conferiu – e os processos em que esses temas foram discutidos chegaram a tal relevância que foram objeto de discussão e comentário nas páginas dos jornais<sup>408</sup>.

Uma das grandes fontes de dúvida entre os juristas brasileiros era a interpretação do art. 60, “d” do estatuto fundamental da república. Esse dispositivo determinava que a Justiça Federal tinha por responsabilidade o julgamento dos “litígios entre um Estado e cidadãos de outro, ou entre cidadãos de Estados diversos, diversificando as leis destes<sup>409</sup>”. Carlos Maximiliano (2005 [1918], p. 625) dá como justificativa que um magistrado de um determinado estado muito provavelmente teria dificuldades de julgar com isenção uma pessoa de outra região que demandasse contra o seu conterrâneo. João Barbalho (1924) afirma que confiar a um estado a decisão sobre os direitos do cidadão de outro poderia levar a embaraços e minar a relação entre os diferentes entes da federação. Para a garantia da confiabilidade da magistratura, a causa deveria ser confiada à justiça nacional.

Uma importante dificuldade que o texto gerava era a interpretação da palavra litígios. Carlos Maximiliano (2005 [1918], p. 628), por exemplo, sublinha que a falência não é uma ação e que, por isso, não pode ser considerada como uma “causa”, tal como está contido nessa alínea. Por isso, esse tipo de feito deveria ser processado na justiça local. Uma discussão muito semelhante foi levantada a respeito dos casos de desapropriação em diversos processos que chegaram à justiça brasileira. O STF (1912f) afirmou expressamente que “o processo de desapropriação não é propriamente litigioso, pois o seu objeto é a fixação do valor da indenização por arbitramento, que não pode ser alterado pelo juiz mas só anulado, para que se

---

<sup>408</sup> *Gazeta de Notícias*, 06/08/1905.

<sup>409</sup> “As palavras *diversificando as leis destes* consideram-se como se não existissem. Não se encontram nas fontes do estatuto brasileiro, isto é, no texto argentino ou norte-americano. Foram incluídas quando na constituinte prevalecia a ideia de atribuir aos estados a faculdade de legislar sobre o direito substantivo. Caindo semelhante regalia, os dizeres que a ela se referem ficaram sem objeto. É este mais um caso excepcional em que se não segue à risca a letra do código supremo” (MAXIMILIANO, 2005 [1918], p. 628). O mesmo é apontado por João Barbalho (1924, pp. 338-339)

proceda a outro, quando tiverem sido preteridas formalidades essenciais”. Ou seja, a própria desapropriação não está em questão, mas apenas o valor da indenização a ser pago por ela. O mesmo argumento foi empregado em outros casos (STF, 1912h; 1922f; 1922t; 1923z). A doutrina também preferia essa solução (WHITAKER, 1925, p. 48). Mas houve decisões que foram em sentido oposto (STF, 1914b, 1914d). O art. 62<sup>410</sup> da Constituição, que proibia a interferência mútua entre a justiça federal e a local, também chegou a ser invocado.

A questão poderia se complicar um pouco mais. É o caso de empresas com sedes em dois Estados diferentes (STF, 1928d; 1919e; 1919a; 1920a). Essa discussão correu no contexto de uma desapropriação promovido por uma empresa chamada Guinle & Comp. contra o Banco Construtor do Brasil. São duas as principais questões suscitadas: a primeira é a de competência do juízo, e a segunda, de constitucionalidade da lei de desapropriação. A respeito da primeira, o banco argumentou que, como ele tinha sede no distrito federal e o desapropriante, no estado do Rio, o feito deveria ter corrido na justiça federal, usando o art. 60, “d”. O STF rejeitou essa argumentação, afirmando que a companhia tinha uma filial no estado do Rio e que, portanto, o dispositivo não se aplicava (STF, 1928d; 1919e; 1919a; 1920a). Houve, por fim, um caso em que se negou que as desapropriações para construção de estradas de ferro pudessem ser consideradas de natureza federal (STF, 1898). Para o STF, nem o art. 60 da constituição federal, nem o art. 15 do decreto 848 de 1890<sup>411</sup> estabeleciam de qualquer forma competência para a justiça federal julgar desapropriações para a construção de estradas de ferro.

---

<sup>410</sup> “Art 62 - As Justiças dos Estados não podem intervir em questões submetidas aos Tribunais Federais, nem anular, alterar, ou suspender as suas sentenças ou ordens. E, reciprocamente, a Justiça Federal não pode intervir em questões submetidas aos Tribunais dos Estados nem anular, alterar ou suspender as decisões ou ordens destes, excetuados os casos expressamente declarados nesta Constituição”.

<sup>411</sup> “Art. 15. Compete aos juizes de secção [federais] processar e julgar:

- a) as causas em que alguma das partes fundar a acção ou a defesa em disposições da Constituição Federal, ou que tenham por origem actos administrativos do Governo Federal;
- b) os litigios entre um Estado e habitantes de outros Estados ou do Districto Federal;
- c) os litigios entre os habitantes de Estados differentes, inclusive os do Districto Federal, quando sobre o objecto da acção houver diversidade nas respectivas legislações, caso em que a decisão deverá ser proferida de accordo com a lei do fôro do contracto;
- d) as acções que interessarem ao fisco nacional;
- e) os pleitos entre nações estrangeiras e cidadãos brasileiros, ou domiciliados no Brazil;
- f) as acções movidas por estrangeiros e que se fundem quer em contractos com o Governo da União, quer em convenções ou tratados da União com outras nações;
- g) as questões relativas á propriedade e posse de embarcações, sua construcção, reparos, vistoria, registro, alienação, penhor, hypotheca e pessoal; as que versarem sobre o ajuste e soldada dos officiaes e gente da tripolação; sobre contractos de fretamento de navios, dinheiros a risco, seguros maritimos; sobre naufragios e salvados, arribadas forçadas, damnos por abalroação, abandono, avarias; e em geral as questões resultantes do direito maritimo e navegação, tanto no mar como nos rios e lagos da exclusiva jurisdição da União, comprehendidas nas disposições da parte segunda do Codigo Commercial;
- h) as causas provenientes de apreçamento e embargos maritimos em tempo de guerra, ou de auxilios prestados em alto mar e nos portos, rios e mares em que a Republica tenha jurisdição;
- i) os crimes politicos classificados pelo Codigo Penal, no livro 2º, titulo 1º e seus capitulos, e titulo 2º, capitulo 1º”.

Mas houve conflitos que não faziam referência direta ao famigerado art. 60. Exemplo disso foi uma discussão sobre se se aplicava a lei federal de 1855 referente a ferrovias, ou a lei estadual fluminense de 1835. Por se tratar de uma obra para a construção de caminho de bondes, o debate acabou sendo sobre se o bonde e o trem teriam a mesma natureza jurídica – definiu-se que não, porque a extensão das linhas de bonde era muito inferior à das estradas férreas (PEREIRA; RIBEIRO, 1875). Outro caso (STF, 1910g; 1911d; 1911b) quase redundou em uma disputa entre as duas justiças. Nele, com a autorização do governo nacional, a companhia *Port of Pará* desapropriou um trapiche por utilidade pública junto à Justiça Federal; após conseguir o bem, realizou o depósito da indenização. Esta enviou uma carta precatória à justiça local informando do ocorrido, já que corria nela uma ação de execução hipotecária; a carta informava que agora a ação deveria ter por objeto o preço pago a título de indenização. Após os trâmites, a Justiça Federal autorizou o levantamento do preço e a entrega do trapiche. O depositário do bem, então, solicitou que a ação fosse sustada, porque corria na justiça local uma ação de manutenção de posse. O tribunal paraense mandou que o imóvel fosse entregue ao depositário. Com isso, foi suscitado o conflito de jurisdição. O STF decidiu que a justiça paraense apenas poderia decidir a respeito da importância paga pela *Port of Pará*, porque ela substituía o imóvel desapropriado; todas as questões a este atinentes eram sujeitas à jurisdição federal<sup>412</sup>.

Alguns casos discutiam a competência com base em outra questão importante: se a utilidade em discussão era nacional ou local, e só por consequência qual a justiça adequada para tratar da matéria (STF, 1912g; 1914a). Um caso exemplar a respeito desse debate é o de uma desapropriação para a construção de linhas de transmissão de energia elétrica para uma empresa produtora de hidroeletricidade (STF, 1908). A maioria do supremo decidiu anular o processo, porque, segundo eles, não havia ficado comprovado que a empresa estava realizando uma obra federal e, portanto, não se aplicava a lei geral de desapropriação de 1903 e seu respectivo decreto. Já a minoria argumentava, usando o decreto 5.646 de 22 de agosto de 1904 e a lei do

---

<sup>412</sup> Outra “disputa” de natureza semelhante aconteceu no Rio de Janeiro, anos depois (TJRJ, 1928b). Foi um conflito de competência entre a Justiça Federal e a local suscitado em processo de desapropriação promovido pela São Paulo Tramway Light and Power Company. A empresa propôs na Justiça Federal uma ação de desapropriação contra a família Augusto dos Santos para a obtenção de um sítio a ela pertencente. O arbitramento foi feito normalmente, e a desapropriação parcial foi concluída. Posteriormente, o resto do terreno foi transmitido amigavelmente à São Paulo Tramway. Entretanto, Sílvio de Margarido propôs ação de embargo de obra nova na justiça paulista alegando que ele era o verdadeiro proprietário do imóvel. Nesta ação, ele chamou à autoria os Augusto dos Santos; eles, entretanto, declinaram, por alegar que o bem já se encontrava sob o domínio da empresa. Ao mesmo tempo Sílvio Margarido embargou a ação de desapropriação. Os Augusto dos Santos, então, suscitaram o conflito de competência. O tribunal decidiu que não havia efetivamente conflito de competência: cada juiz decidira sobre um tema diferente: um, sobre o embargo de obra nova, e o outro, sobre a desapropriação. Além disso, houvera desistência da primeira ação, inclusive já julgada por sentença.

orçamento daquele ano<sup>413</sup>, que as empresas de energia elétrica executavam um serviço autorizado pelo governo federal. Além disso, a planta da obra havia sido aprovada por decreto do presidente da república. Os juízes da minoria citam que o artigo 18 da lei, ao falar da desapropriação, estava necessariamente remetendo à lei geral de desapropriação de 1903. Mas a maioria do tribunal não considerou que a lei do orçamento, pelo simples fato de autorizar que o presidente concedesse o direito de desapropriação para empresas que exploravam hidroelétricas, tornava todas essas sociedades concessionárias de obras federais.

Um debate que aconteceu tanto em São Paulo quanto no Rio de Janeiro foi sobre a competência do juiz dos feitos da fazenda para tratar das causas de desapropriação.

Um Acórdão (TJSP, 1913e) relata que a Câmara Cível do tribunal vinha decidindo que não, ao passo que a Câmara dos Agravos vinha decidindo que sim. No caso em questão, nenhuma das partes requereu a anulação do processo, mas o juízo fê-lo mesmo assim, por se tratar de competência em razão da matéria. O ministro Rodrigues Sette afirmou que, tradicionalmente, o Juízo dos Feitos da Fazenda tratava apenas das causas que envolvessem fazenda estadual ou nacional, mas nunca a municipal. As câmaras municipais não tinham privilégio de foro; uma lei especial o havia concedido para a câmara da capital estadual, mas não citava expressamente os processos de desapropriação: tratava somente da cobrança da dívida ativa paulistana. Deveria, então, ser realizada uma interpretação restritiva. Mas o município não pensava assim: a câmara havia apelado no Juízo da Fazenda por acreditar ser ele o certo. Mas a anulação fora feita de ofício, e não a pedido de qualquer das partes. Então, não se sabia quem deveria pagar as custas do processo. Afinal de contas, decidiu-se que o município é que deveria arcar com esses pagamentos, “pelo princípio de que o expropriante é quem deve pagar todas as despesas da desapropriação”.

O debate sobre a competência do Juiz dos Feitos da Fazenda se arrastou ainda mais algumas vezes em São Paulo. A Câmara dos Agravos do tribunal de São Paulo voltou a dizer diversas vezes que havia sim competência (TJSP, 1913a). Já a Câmara Cível reiterou diversas vezes que não (TJSP, 1913f; 1913g; 1913i; 1913j; 1914c; 1914f). O fundamento genérico era o seguinte: “O Juiz dos Feitos da Fazenda do Estado não é competente para o processo de desapropriação decretada pela Câmara Municipal. Juízo de competência restrita, as suas funções estão determinadas em lei e nenhuma disposição há na legislação estadual, nem havia no anterior regime que lhe atribua competência para processo desta natureza” (TJSP, 1913f). Uma fundamentação mais aprofundada veio em outro caso (TJSP, 1913h). Nesse feito

---

<sup>413</sup> lei 1.316 de 31 de dezembro de 1904.

específico, os juízes afirmaram que o decreto 123 de 10 de novembro de 1892, sobre desapropriações municipais, em seu art. 124, § 4º, letra b, nº 1, quando quer restringir a competência do Juiz dos Feitos às causas do estado, o faz expressamente, e não cita em nenhum momento as desapropriações. A própria redação de outras letras do mesmo artigo dava a entender essa interpretação. Por exemplo, a letra c declara diretamente que a competência para a incorporação de bens só ocorre quando estes pertencem ao estado. Quanto à cobrança da dívida ativa, que consta da letra a, pairava certa dúvida, que foi sanada pela lei 636, de 22 de julho de 1899. A Câmara dos Agravos considerou que, caso houvesse alguma dívida a respeito da competência para as desapropriações, ela deveria ter sido sanada naquela lei – que, ao contrário, foi silente a esse respeito. Apesar de tudo isso, a Câmara Cível continuava a julgar contra a expressa determinação da Câmara dos Agravos, como que anulando a validade da decisão desta última.

Uma discussão semelhante foi empreendida no Rio de Janeiro, mas, dessa vez, tendo como referência a legislação federal que regia a capital da república (STF, 1922d; 1922e; 1922r; 1923d)<sup>414</sup>. Exemplo paradigmático disso é um caso julgado no começo dos anos 1920 pelo STF (1923d). É uma desapropriação realizada na capital em que o agravante discute se a justiça competente é a federal ou a local. O STF cita o art. 134, §§ 1º e 3º do decreto 9.263 de 1911, pelos quais o juízo dos feitos da fazenda municipal deve atuar em todos os casos em que há interesse da Fazenda Municipal. Nisso se inclui, naturalmente, a desapropriação por utilidade municipal. Os agravantes alegaram, no entanto, inconstitucionalidade, com base no já citado art. 60, D da constituição. O STF considerou, entretanto, que mesmo que o desapropriado fosse residente em outro estado, esse dispositivo não seria aplicável. Isso porque o processo de desapropriação, por sua natureza meramente administrativa, não poderia ser considerado um “litígio”. Outros casos (STF, 1922t; TJRJ, 1923), em que se negava a competência do prefeito carioca para realizar a desapropriação e a do juiz dos feitos da fazenda para verificá-la, acabaram sendo resolvidos pelo artigo 5º do decreto 4.956 de 1903<sup>415</sup>.

No âmbito federal, esse debate se resolveu de forma mais fácil, com uma mudança entre a monarquia e a república. Para o período monárquico, há um caso (TJRJ, 1881a) de desapropriação promovida pela Fazenda Nacional. Discutia-se a competência do juiz dos feitos da fazenda para processá-la. A parte alegava que não porque o regimento do juízo dos feitos da

---

<sup>414</sup> Um caso bem mais antigo (TJRJ, 1876) já havia tratado da questão, mas em um outro contexto.

<sup>415</sup> “A verificação da utilidade pública terá lugar por (...) ato do conselho, ou do Prefeito do Distrito Federal, em relação às obras de utilidade pública do município, por ele projetadas e executadas administrativamente, ou por contrato”.

fazenda, de 12 de janeiro de 1842, afirmava que aquela magistratura só poderia julgar os casos processados pela lei de desapropriação de 1826<sup>416</sup>. Como esse diploma normativo fora revogado pela lei de 1845 no que diz respeito à desapropriação por utilidade pública, o desapropriado alegava que o juízo da fazenda não era mais competente. Ademais, a parte também dizia que o regimento era uma simples ordem ministerial, e não deveria prevalecer sobre o art. 3º da lei de 1826 e o 11 do decreto de 1845, que eram de instância normativa superior. A relação concordou com a parte. Já nos tempos republicanos, um julgado (STF, 1911h) firmou a competência dos Juízes Federais com base no art. 12, § 2º da lei nº 221 de 1894<sup>417</sup>, que passava aos juízes federais as causas que antes corriam perante o extinto Juízo dos Feitos da Fazenda Nacional, dentre as quais se encontrava a desapropriação.

Um penúltimo grupo de casos relevantes discutia qual era o ente competente para realizar a desapropriação. Exemplo interessante a respeito disso é um caso julgado na justiça estadual de São Paulo (TJSP, 1922a; 1926c), em que se decidiu que a construção de uma represa em dois municípios deveria ensejar desapropriação estadual, e não municipal<sup>418</sup>.

Outros casos levaram a discussão, entretanto, a um outro patamar. O seu objetivo não era a simples aplicação do dispositivo legal, mas discutir a própria constitucionalidade da existência de desapropriações estaduais (TJSP, 1912i; STF, 1912f; 1912h; 1912j; 1913c; 1919a). O principal fundamento era o art. 34, 23 da Constituição de 1891, o qual colocava como de competência exclusiva da união a possibilidade de legislar sobre o direito civil, criminal, comercial e o processo da justiça federal. Portanto, aos estados, restava apenas legislar sobre o processo civil e criminal de seus próprios tribunais. Argumentava-se então que, como a desapropriação era um instituto de direito civil, ela não poderia ser tratada por legislação

---

<sup>416</sup> “Art. 1º. Ao juízo privativo dos feitos da fazenda compete conhecer e julgar definitivamente em 1ª instância todas as causas cíveis, ordinárias ou sumárias, em que a fazenda nacional for autora ou ré, ou por qualquer maneira interessada, em que deverem intervir os seus procuradores na conformidade das leis em vigor. Art. 2º. Compreendem no número das ditas causas: (...) 4º Os processos para se verificar a desapropriação na forma dos arts. 4, 5, 6 e 7 da lei de 9 de setembro de 1826”. *Jornal do Comércio*, 15/01/1842.

<sup>417</sup> “Art. 12. Além das causas mencionadas no art. 15, do decreto n. 848 de 11 de outubro de 1890, e no art. 60 da Constituição, compete mais aos juizes seccionaes processar e julgar em primeira instancia as que versarem sobre marcas de fabrica, privilegios de invenção e propriedade litteraria (...) § 2º Em materia civil julgam as causas de natureza federal, entre as quaes se comprehendem as que corriam pelo extinto juizo dos feitos da Fazenda Nacional, assim contenciosas, como administrativas, as que dellas forem dependentes ou constituirem medidas preventivas e assecuratorias dos direitos da mesma fazenda”.

<sup>418</sup> A Companhia União Agrícola, desapropriada pela Câmara Municipal de Araraquara, interpôs embargos contra a sentença. A decisão se fez sobre matéria estritamente processual, mas o ministro Philadelpho Castro fez questão de acrescentar, outra consideração. A desapropriação foi em favor da Empresa de Eletricidade de Araraquara, com a finalidade de obter espaço para construção de uma represa hidrelétrica com o objetivo de fornecer energia à cidade de Rio Bonito. Como a questão envolvia dois municípios diversos, o ministro considerou que a desapropriação deveria ter sido operada pelo governo do estado, e não do município. Eurico Sodré (1928, p. 31), discutiu em abstrato uma hipótese semelhante, e a sua posição também era a de que esse seria o caso para uma desapropriação estadual.

estadual. Por isso, a lei era inconstitucional e não poderia ser aplicada. A resposta comum do STF estava dividida em dois argumentos. O primeiro seguia o seguinte raciocínio: para o tribunal, a desapropriação compreendia duas partes: a abdução da propriedade pelo domínio público, que era de natureza administrativa, e a apuração da indenização, que era de natureza processual. Nenhuma das duas, portanto, se encontrava na esfera civil. O segundo tinha a seguinte linha de pensamento: já as províncias do império, muito menos autônomas que os estados federados, eram capazes de legislar sobre a desapropriação; não faria sentido negar aos últimos aquilo que às primeiras era facultado. Em alguns julgados, também apareceu a colocação de que todas as leis federais falavam sobre desapropriação de interesse nacional, mas nenhuma mencionava os casos de interesse estadual ou municipal; esses, então, ficavam implicitamente sob responsabilidade dos governos locais.

Questão complexa e muito presente no direito, a competência voltou a ser tratada em outros momentos, mas com referência a detalhes menores de leis específicas (STF, 1912d; TJSP, 1918e; TJRJ, 1922). Também houve casos em que as partes tentaram recorrer ao STF, mas o tribunal decidiu que estavam tentando tratar da aplicação de lei estadual em um tribunal que deveria se ocupar apenas de questões federais. (STF, 1922b; 1922s). Exemplo importante disso foi um caso de requisições militares realizadas pelo governo do estado do Rio Grande do Sul, no qual os particulares se fundavam diretamente na violação ao direito de propriedade; o STF (1923y) também não acolheu o pedido. Também houve discussões sobre a competência do juiz de direito em relação ao juiz preparador (TJSP, 1929a), e um caso em que a justiça estadual tentou processar uma desapropriação originada de decreto federal (TJSP, 1903).

No alvorecer da república, o sistema jurídico brasileiro se acomodava com a presença da recém-criada Justiça Federal, o que levou a debates importantes, especialmente a respeito do velho art. 60, “d” da constituição, sobre julgamento de cidadãos residentes em estados diversos. Mas não só no nível constitucional essas artimanhas foram empregadas: o caso da competência dos juízes dos feitos da fazenda agitou diversas inteligências, primeiro em São Paulo, com a insólita disputa de órgãos do próprio tribunal no começo da década de 1910, e depois no Rio de Janeiro, em constantes debates na década de 1920. Fato é que essa rota era um caminho importante para que advogados atentos fizessem prevalecer o direito de seus clientes. Isso porque o poder público já definia qual era a sua opinião sobre a competência ao escolher a justiça em que proporia a ação. Por isso, não poderia jamais tentar anular o processo com base nessa exceção: seria se beneficiar do próprio erro. Esse foi, então, um caminho relevante para a proteção da propriedade particular contra a intromissão dos poderes públicos.

## 6.5 - Outros debates processuais

De múltiplas formas, era possível escapar das discussões diretamente referentes à desapropriação para tratar de outras questões de ordem processual. Nomeação dos árbitros, escrita e assinatura do laudo, tipos possíveis de recurso e seus efeitos: toda uma miríade de caminhos dentro dos quais era possível se perder. As discussões de ordem procedimental eram uma forma importante de anular um processo: uma forma de defesa dentro de uma ação que tentava de todas as maneiras possíveis obstar as discussões a respeito da desapropriação. Nesta seção, tratarei brevemente de cinco temas que eram frequentemente lembrados pelos advogados em suas defesas: a citação, o efeito dos recursos, a nomeação dos árbitros, outros detalhes sobre recursos e o depósito e levantamento da indenização. Por fim, tratarei de algumas questões residuais.

O primeiro tema era a citação. Esse termo descreve a um instituto jurídico bastante importante: “citação, na prática forense, é o chamamento do Réu à Juízo por mandado ou despacho do Juiz da Causa, ou para vêr intental-a (citação inicial), ou para qualquer dos termos intermediários do Processo” (TEIXEIRA DE FREITAS, 1882, p. 32). Existiam diversas formas de citação: pessoal, por edital e outras mais. Como a falta dela era de muita gravidade, discutiu-se com certa frequência a respeito da sua feitura regular ou não, como um mecanismo que possibilitava a anulação de todo o processo. A citação era feita para o processo de indenização, e não para o de desapropriação propriamente dita (TJRJ, 1908f). Discutiu-se também se a citação precisava ser dirigida ao réu, ou se poderia ser feita na pessoa do seu advogado (TJRJ, 1908j, 1909b<sup>419</sup>; STF, 1912l). Outra questão era que as Ordenações impunham que, nas alienações, não só o proprietário deveria ser citado, mas também a sua mulher precisava ser chamada ao processo; alguns réus tentaram anular processos por causa da falta dessa citação, mas não conseguiram. A justificativa era de que a desapropriação era uma venda forçada, e não voluntária, e por isso, essa disposição não se aplicava a ela (STF, 1912f<sup>420</sup>, 1912h, 1918). Tentou-se determinar que a citação do credor hipotecário era obrigatória, mas sem sucesso (TJSP, 1921a). Também foi discutido se em um bem pertencente a muitas pessoas, todos os condôminos precisavam ser citados<sup>421</sup> (TJSP, 1915h). Outro problema tratado foi se era possível

---

<sup>419</sup> “As ordenações l. 3, not. 63 § 5 e tit. 75 pr. Não são aplicáveis aos processos de desapropriação municipal por necessidade ou utilidade pública. Assim, a citação inicial pode ser feita na pessoa do procurador. O comparecimento do interessado em juízo sana qualquer irregularidade ocorrida na citação”.

<sup>420</sup> “Considerando que, não sendo a desapropriação do imóvel uma alienação voluntária, mas forçada, não é necessária para a sua validade a citação da mulher do proprietário do imóvel, e que assim bem decidiram as sentenças recorridas, considerando também inaplicável à espécie a Ord. Liv. 3º, Tit. 63, § 5º”.

<sup>421</sup> Uma outra decisão colocava que não era preciso sequer acionar todos os condôminos (TJSP, 1919c).

citar só a viúva, mas não os outros herdeiros quando se desapropriasse um bem pertencente a um espólio (TJSP, 1915a).

Há uma série de pareceres a respeito de se a citação para a desapropriação precisava ser pessoal ou não. Um exemplo é uma opinião emitida por Leopoldo Leite (1908). Essa questão é tratada com mais detalhe em pareceres de Nebrídio Negreiros e Eduardo Espínola (1927)<sup>422</sup>. Eduardo Espínola afirmou que as citações devem ser em princípio pessoais; por isso, só se pode citar por edital após a percepção da ausência da pessoa. Já Nebrídio Negreiros coloca que o art. 18 do regulamento federal de 1903 autoriza a citação por editais de proprietários residentes fora da comarca, ao passo que a lei paulista de 1836 pouco esclarece a esse respeito. Dessa forma, dever-se-ia recorrer aos princípios gerais do processo. Assim, a ação deveria correr apenas após o conhecimento de quem é proprietário e, por isso, a citação por editais era inválida. A citação sem os nomes dos citados é também inválida, porque ela pode ser definida como o chamado ao processo, e não se pode chamar quem não se conhece. Negreiros lembra o art. 19 do regulamento de 1903 para afirmar que os residentes na comarca devem ser citados pessoalmente. A falta de precisão da planta também impedia que se considerasse que o imóvel estava individualizado. Não haveria problema em se processar a desapropriação de vários terrenos em conjunto. Por fim, como a apelação na desapropriação só tem efeito devolutivo, os apelantes poderiam levantar o preço.

Um segundo tema de discussão era a questão do efeito dos recursos. Existem dois possíveis: devolutivo e suspensivo. O primeiro, pelo qual a instância superior pode apreciar novamente o caso; ele é inerente a todo recurso. O suspensivo, pelo qual se impede que as determinações da sentença sejam executadas enquanto o recurso não é julgado. Ele não está presente em todos os recursos, mas pode ser solicitado ao juiz. Em tese, as apelações contra as sentenças de desapropriação não poderiam ter efeito suspensivo (art. 29 do decreto de 1903), já que a ideia era justamente que se tivesse um processo rápido. Havia apenas uma exceção: a apelação contra a sentença que anula o arbitramento tem efeito suspensivo, porque não há o que ser executado (STF, 1906c). Essa determinação, entretanto, não impediu que muitos réus

---

<sup>422</sup> No caso específico, o poder público declarou uma área de utilidade pública; posteriormente, negociou com alguns proprietários, e depois propôs ação de desapropriação contra outros. Fez a citação por edital, sem que tratasse da ausência dos proprietários, como mandam as leis processuais. Além disso, a especificação da área a ser desapropriada não tinha uma série de requisitos, como assinatura do agrimensor responsável. Por isso tudo, pergunta-se: se é possível a citação por editais sem a prévia justificativa da incerteza sobre o paradeiro do proprietário; se a mera publicação do edital na imprensa sem elencar os nomes dos citados pode constituir citação; se em processo de desapropriação, os residentes na comarca podem ser citados por edital; se, no caso, o objeto da desapropriação está individualizado; se a desapropriação de várias fazendas diversas poderia ser feita em um único processo; se essa ação de desapropriação é nula; se, havendo apelação, a desapropriante está obrigada a pagar de imediato o preço da indenização.

solicitasse que o seu recurso fosse acompanhado da paralização temporária do processo (STF, 1905; 1906b; 1910a, 1910d, 1911c; TJRJ, 1921); ficou determinado também que, imediatamente após a interposição da apelação, a indenização deveria ser depositada justamente em virtude da ausência de efeito suspensivo (STF, 1911c), apesar de, posteriormente, o tribunal ter decidido o contrário (STF, 1923s).

A lei paulista de 1826 tinha uma determinação semelhante em seu art. 5º, que foi também alvo de malfadadas tentativas de burla (TJSP, 1913b, 1913d, 1923b, 1923g, 1923h, 1923i, 1926d, 1929e), o que não impedia a existência de exceções, tanto em São Paulo<sup>423</sup> quanto no Rio de Janeiro<sup>424</sup>. Houve um caso em um solitário voto na segunda instância paulista tentou reverter essa interpretação, sem sucesso (TJSP, 1923b<sup>425</sup>).

A questão do efeito suspensivo foi retomada em outras oportunidades, mas com outra referência legislativa: a lei 1.939 de 1908; em particular, o seu artigo 7º, que afirmava:

Das sentenças que anularem, no todo ou em parte, os atos e decisões administrativas, assim como de quaisquer outras proferidas contra a Fazenda Federal, caberá, com efeito suspensivo, o recurso de apelação, interposto *ex-officio* pelo respectivo juiz. Esse mesmo efeito terá o recurso quando interposto pela parte contrária; ficando nesta parte ampliado o disposto no art. 59 da lei n. 221 de 1894.

A possibilidade de aplicação desse dispositivo aos processos de desapropriação foi detalhadamente discutida em um caso do Supremo (STF, 1923n). Primeiramente, a União atacou que a sua apelação fosse recebida somente no efeito devolutivo. Queria, também, a aplicação do art. 7º da lei 1.939 de 1908, mas o tribunal afirmou que a palavra “causa” nesse dispositivo não significa processo contencioso. Isto porque essa lei é geral, e não pode, a não

---

<sup>423</sup> “É verdade que o Tribunal, uma vez, já deu os dois efeitos a uma apelação em processo de desapropriação. Mas a hipótese era diversa. Quem, então, apelou foi a própria Câmara, e alegou que o fizera porque os peritos tinham dado ao prédio a desapropriar um valor exorbitante. Se a apelação não fosse recebida nos dois efeitos, ela desistiria da desapropriação” (TJSP, 1913d).

<sup>424</sup> Em um caso (TJRJ, 1882), entretanto, a parte teve sucesso ao tentar atribuir o segundo efeito ao recurso. Neste julgado, a Fazenda Nacional apelou, mas o tribunal recebeu o recurso apenas no efeito devolutivo. O poder público agravou, pedindo também o efeito suspensivo, e o tribunal o concedeu. A justificativa era a própria finalidade da proibição do efeito suspensivo: era a ideia de que a desapropriação deveria correr rapidamente, para não atrapalhar a ação do governo. Como, no caso, era o próprio Estado que recorria, não havia sentido em prosseguir com a indenização. Inclusive, era o pagamento desta que efetivava a transmissão da propriedade, de modo que não havia sentido em obrigar o governo a pagar um preço por algo que ainda não possuía.

<sup>425</sup> Nesse processo, o juiz de primeira instância homologou o laudo de desapropriação e declarou a incorporação do bem no patrimônio do município de São Paulo. A parte apelou, e solicitou que o recurso também fosse recebido no efeito suspensivo. Seu fundamento é que, com a declaração de incorporação, ele poderia ser a qualquer momento privado de seu bem. O tribunal negou o pedido, com o voto contrário do ministro Júlio de Faria. Ele argumentou que a ausência do efeito suspensivo só se justificava nos casos de necessidade pública, mais urgentes, e que o caso era de simples utilidade pública. Além disso, a antiga lei de 1836 era diferente da nova legislação federal, que dava cada vez mais prerrogativas ao proprietário e se preocupava com uma maior proteção da propriedade. Por isso, os tribunais vinham alargando cada vez mais o escopo das discussões em processos de desapropriação, o que justificaria a concessão do efeito suspensivo.

ser expressamente, alterar a lei especial de 1903, que trata da desapropriação. O ministro E. Lins, entretanto, votou de forma divergente, defendendo a aplicação do art. 7º do decreto legislativo 4.381, de 5 de dezembro de 1921, que reproduzia o dispositivo da lei de 1908. Para ele, a desapropriação é sim uma causa, porque esse termo significa toda e qualquer questão discutida em juízo. Ação é que seria a expressão para se referir às causas litigiosas. Quanto ao argumento de que a lei geral posterior não pode revogar a especial anterior, o ministro mostra que há divergências na doutrina. Menciona o art. 4º da introdução ao Código Civil, segundo o qual a lei geral e a especial podem alterar uma à outra quanto se referem ao assunto uma da outra, alterando-o explícita ou implicitamente. Para o ministro, a lei se referia explicitamente ao assunto dos efeitos da apelação, e, por isso, revogara o comando do diploma de 1903. Além disso, a norma de 1921 estava inserida em uma lei, ao passo que o comando de 1903 vinha de um simples decreto, que não reproduzia nenhum comando da lei que autorizava a sua emissão.

Essa questão voltou a ser discutida várias vezes (STF, 1919c, 1919d, 1921e, 1921f, 1921p, 1923r, 1923x, 1924e), sempre com o insucesso do poder público. O problema do efeito suspensivo foi retomado em outras oportunidades; várias vezes, a União alegou que a sentença que estabelecia o valor da indenização não poderia ser executada antes de julgada em segunda instância, mas os tribunais não costumavam aceitar essa posição (STF, 1921g, 1921m); além disso, ficou determinada a possibilidade de imediato levantamento da fiança justamente pela falta de efeito suspensivo da apelação (TJSP, 1928c); e foram discutidas questões de legitimidade recursal (TJRJ, 1906m<sup>426</sup>).

O terceiro grande tipo de questão processual que era tratado dizia respeito à nomeação dos árbitros.

Em diversos casos, aparecia a questão de quando o terceiro árbitro deveria ser escolhido. Além disso, em algumas situações, o juiz escolhia o desempatador a partir das listas apresentadas pelas partes, o que usualmente era considerado errado (TJSP, 1923i, 1923j, 1925b), mas nem sempre (TJSP, 1894a)<sup>427</sup>. Em um caso, ficou decidido que, mesmo se não se precisasse do desempatador, se ele tivesse sido nomeado antes da realização do laudo, a

---

<sup>426</sup> “O desapropriante é parte ilegítima para recorrer do despacho que, não obstante impugnação do arrendatário, manda entregar ao proprietário de um prédio desapropriado o preço da indenização”.

<sup>427</sup> Em um caso, inclusive, ambos os debates apareceram (TJSP, 1923f). É uma desapropriação promovida pela “The São Paulo Tramway Light and Power Company”. As partes nomearam seus árbitros, e, na própria audiência de louvação, o juiz escolheu o desempatador entre os peritos indicados por uma das partes. Posteriormente, os dois árbitros originais fizeram suas avaliações, discordando um do outro. O juiz, então, considerou que havia incorrido em dois erros: primeiro, ter nomeado o desempatador antes que houvesse a divergência; segundo, escolhê-lo entre aqueles sugeridos pelas partes. Nomeou-então, um outro desempatador. Na sequência, ele deixou a vara, e foi substituído por outro magistrado, que homologou o arbitramento. O tribunal anulou todo o processo e mandou proceder a uma nova avaliação. Em sua opinião, o juiz não deveria ter nomeado o segundo desempatador, mas ter homologado o laudo, e deixado à segunda instância que corrigisse o erro.

avaliação era considerada nula e precisaria ser refeita (TJSP, 1923i). Mas, via de regra, as decisões caminhavam em sentido oposto (TJSP, 1923a, 1924d, 1925m). Também ficou decidido que, se uma das partes não comparecesse à audiência de escolha, a outra não teria o direito de escolher ambos os árbitros (TJSP, 1925f)<sup>428</sup>. Alguns laudos em São Paulo foram anulados porque os louvados deixaram de levar em conta a desvalorização do imóvel (TJSP, 1925g), o proveito que o proprietário tirava do bem (TJSP, 1926g), ou que avaliaram o bem tendo em conta apenas o seu valor intrínseco (TJSP, 1925c, 1927e). Foram discutidas questões extremamente formais, como qual árbitro deveria assinar o laudo (STF, 1921f)<sup>429</sup>, ou simples bizarrices claramente ilegais (TJSP, 1924b)<sup>430</sup>.

Uma questão interessante sobre a escolha dos árbitros dizia respeito à aplicação do decreto de 1855 a obras executadas pelo próprio governo, e não por empresas que agissem em seu nome. Em dois desses casos (TJRJ, 1880a; 1880b), aplicou-se o decreto de 1855, concebido apenas para desapropriações promovidas por empresas, o que gerou um inconveniente: no modelo original, seriam dois pela empresa, dois pelo desapropriante, e o último pelo governo; com a obra era executada diretamente pelo poder público, três árbitros acabariam tendo que ser nomeados pelo governo. Para lidar com essa imprevista anomalia, o juiz de primeira instância aplicou analogamente o decreto 2639 de 1875, o qual determinava que o último louvado seria nomeado pelo juiz; o tribunal de segunda instância, entretanto, não aceitou, porque essa última norma havia sido concebida apenas para tratar de desapropriações para o abastecimento de

---

<sup>428</sup> Em outro caso (TJSP, 1924e) Câmara Municipal de São Paulo promoveu uma desapropriação. Os expropriados, entretanto, não compareceram à audiência de louvação. A Câmara apresentou dois árbitros, e o juiz indicou a ambos. O tribunal considerou que ele deveria ter nomeado o segundo livremente, e, por isso, anulou o processo.

<sup>429</sup> É uma desapropriação promovida no Rio Grande do Sul pela “Compagnie Auxiliaire de Chemins de Fer au Brésil”. O procurador da república apelou da sentença homologatória, com os fundamentos de que o laudo não foi escrito pelo terceiro árbitro, como mandado pelo art. 27 do decreto de 1903, e que o laudo não coloca expressamente que os três árbitros deliberaram entre si sob a presidência do juiz, conforme o art. 26 do decreto. O particular alegou que passara o prazo para a interposição da apelação; o tribunal, no fim das contas, ficou do lado da empresa.

<sup>430</sup> Em uma desapropriação promovida pela The São Paulo Tramway Light and Power Company, a escolha dos árbitros se fez de uma forma bem particular no caso. Cada uma das partes apresentou três opções, e dentre elas, a outra escolheu um. A autora apresentou um como desempatador, a ré o aceitou, e o juiz concordou com o nome. O tribunal, entretanto, anulou o processo com base no art. 3º da lei paulista de 1836, o qual determinava que os árbitros deveriam ser escolhidos livremente pelo juiz. O ministro Godoy votou contra, porque considerou que a lei tencionava evitar quaisquer suspeitas sobre um árbitro nomeado dentre os indicados por uma das partes; como o escolhido havia sido indicado por ambas, a cautela da lei estava suprida. Entretanto, em outro julgado (TJSP, 1925e), o terceiro perito foi nomeado pelo juiz a partir de escolha comum das partes. Discutiu-se se isso era possível, mas afirmou-se que não. O tribunal citou o n. 77 da monografia de Whitaker, que dava dois motivos para que o terceiro árbitro não estivesse entre os indicados pelas partes: primeiro, para evitar o descontentamento delas; segundo, que o laudo dele era terminante. A primeira razão não subsistia, porque as partes haviam concordado com o louvado. A seguida já em abstrato não estava certa, porque o laudo dos dois primeiros árbitros, se convergentes entre si, também era terminante.

água. Com isso, a corte anulou integralmente o processo. O mesmo problema voltou a aparecer em outro caso (STF, 1898)<sup>431</sup>.

O quarto grande tema processual que pode ser lembrado são detalhes a respeito dos recursos. Uma primeira questão que se debatia era sobre a partir de qual ato era possível apelar: se do laudo arbitral ou da sentença que o homologava; os tribunais costumavam decidir pela segunda opção (TJSP, 1923h, 1923m, 1924h). Também houve a determinação da possibilidade de se desistir da apelação (TJRJ, 1928c). Era discutido se da sentença de homologação era possível agravar ou apelar (TJSP, 1914e) – preferia-se a última hipótese. Decidiu-se também que o processo de desapropriação não admitia nem embargos, nem contestação. Quaisquer reclamações deveriam ser feitas sob a forma de petição ou de reclamação verbal em audiência (TJSP, 1922a). Outra questão definida foi que um recurso da Fazenda Nacional, para ser recebido, não dependia do prévio depósito do valor da indenização (STF, 1922l, 1923h, 1923j). A justiça paulista determinou que, como só havia recurso sobre o quantitativo da indenização, não se poderia agravar de uma ordem judicial para depositar o preço da coisa desapropriada (TJSP, 1923a). Também houve discussões sobre desapropriações amigáveis (MARQUES, 1918; TJSP, 1918a)<sup>432</sup>.

Uma quinta questão de ordem processual que merece análise é a questão do depósito e do levantamento da indenização. Isso significa que, em havendo algum tipo de desacordo entre desapropriante e desapropriado em casos de urgência, a indenização seria colocada em uma conta sob a responsabilidade do tesouro público<sup>433</sup>, e aí, só após o fim das discussões é que o

---

<sup>431</sup> É uma desapropriação para construção da Estrada de Ferro São Paulo e Rio Grande realizada no Paraná. O desapropriado alegava que a sentença era nula porque o quinto árbitro foi nomeado pelo juiz e não pelo governo. O magistrado havia embasado seu proceder no art. 50 da lei 22. De 20 de novembro de 1894 (“As desapropriações por utilidade pública geral serão processadas na forma do regulamento que baixou com o decreto n. 1664 de 17 de Outubro de 1855, com a seguinte modificação: o 5º arbitro, á que refere-se o art. 4º do mesmo regulamento, será nomeado pelo juiz do processo e não pelo Governo”). O desapropriado afirmou que essa disposição se referia apenas a desapropriações gerais, mas que aquelas referentes a estradas de ferro, por serem de natureza especial, deveriam continuar a ser regidas pelas disposições anteriores.

<sup>432</sup> A prefeitura tentou uma desapropriação parcial, e a parte concordou que ela se realizasse, contanto que fosse total. Após a troca de mandato do prefeito, o juiz intimou o novo mandatário a ratificar o acordo, mas ele não o fez. O magistrado, então, homologou apenas a desapropriação parcial. A Câmara Municipal, tempos depois, tentou reaver o preço junto ao proprietário. Este se recusou, afirmando que a desapropriação já estava consumada, e que o juiz não tinha poderes para negar validade ao acordo, a menos que este tivesse algum vício – coisa, que, no caso, não havia. A minoria tribunal concordou, afirmando que o acordo firmado pela prefeitura, com autorização do juiz de órfãos, tinha valor de escritura pública, e que, por isso, sequer necessitava de homologação. Inclusive, a realização do contrato havia convertido o processo em amigável. E, como o distrato deve ser feito pela mesma forma que o contrato, a simples inércia do prefeito não poderia romper o acordo inicialmente realizado. Mas a maioria dos votantes pensava de outra forma. Para eles, no curso do processo de desapropriação, apenas a área declarada de utilidade pública poderia passar ao domínio do município. A totalidade do imóvel não poderia ser também levada sem uma lei da Câmara Municipal que o permitisse. Por isso, decidiu que o poder público tinha sim o direito de reaver o pagamento que efetuará.

<sup>433</sup> No Rio de Janeiro (TJRJ, 1908g), definiu-se que O valor arbitrado para a indenização, quando o desapropriado não o aceita, deve ser depositado nos Cofres do Depósito Público do Tesouro Federal, e não nos do desapropriante.

réu da desapropria o poderia retirar (levantar o valor). A regulament o estava no art. 41, §§ 1  e 2  do decreto de 1903:

§ 1  Para a expedi o do mandado, porém, quando não houver acordo sobre a indeniza o e prévio pagamento do preço, será depositado o valor máximo, que competir por direito aos proprietários interessados (arts. 19, 31, § 1 , 33 e 34), sobre a base do imposto predial, ou do aluguel, por estimativa dos arbitradores.

§ 2  Feito o depósito, poderá ser levantado o mínimo, e se prosseguirá no processo do arbitramento para a liquida o definitiva das indeniza es, pela forma dos artigos antecedentes.

O depósito também era utilizado caso algum terceiro contestasse os direitos do proprietário sobre o imóvel:

Porquanto a indeniza o *substituindo* para todos os efeitos o imóvel desapropriado, por ela se resolvem todos os direitos que lhe são *relativos*, e transferidos sem soluço de continuidade, por direito da *sub-roga o* por ela operada (*decreto n. 169 A de 1890, art. 2  § 3 , alinea*) e daí, a legitimidade do depósito, excepcionalmente autorizado, em razão da necessidade ou utilidade pública da obra decretada, e obstar que concorra e participe do preço quem nenhum direito tinha sobre o imóvel por ele representado (TJRJ, 1906a, p. 149).

Nos casos de urgência, era uma forma de garantir que o proprietário recebesse rapidamente o seu dinheiro. Ademais, era uma maneira de efetivar a garantia constitucional de que a indeniza o fosse *prévia*: se não fosse pela possibilidade de levantamento do depósito, os proprietários seriam privados do seu bem sem qualquer compensa o financeira – ainda que por pouco tempo,   um horizonte absolutamente repulsivo ao pensamento centrado na propriedade. Por isso que alguns desapropriados que gostariam de levantar o depósito em casos de contesta o da titularidade da propriedade, contestavam a proibi o do judiciário alegando que ela causava dano irreparável; entretanto, essa estratégia argumentativa não costumava ter sucesso (STF, 1923m; TJSP, 1928a). A questão do levantamento das indeniza es levantou outras discussões menores (STF, 1923p). Há um parecer (LACERDA, 1927) discutindo se o próprio expropriante pode requerer o depósito judicial da indeniza o<sup>434</sup>. Havia também a discussão se a presta o de fiança era necessária ou não para o levantamento da indeniza o. Em algumas decisões, o tribunal paulista afirmou que sim (TJSP, 1917b, 1924a)<sup>435</sup>. Mas, quando a questão foi discutida em mais detalhe, a corte pendeu para o outro lado (TJSP,

---

<sup>434</sup> Paulo de Lacerda responde que não. Para ele, a indeniza o serve para recompor o patrimônio do expropriado, mantendo a sua integralidade independentemente da desapropria o. Se o desapropriante pudesse simplesmente realizar o depósito ao seu bel-prazer, essa recomposi o seria inócua. A única exce o aceitável   aquela representada pelo art. 591 do Código Civil, para os casos em que o proprietário original se recusa a receber o valor.

<sup>435</sup> Assim como o STF (1910f).

1924g)<sup>436</sup>. Também se discutiu em quais casos o depósito poderia ser feito (ALMEIDA, 1923)<sup>437</sup>.

Agora que definimos cinco questões processuais de mais importância, podemos tratar de temas residuais.

A desistência da desapropriação por parte do poder público era aceita sem grandes dificuldades (TJSP, 1926d), especialmente após a realização de acordo com a parte<sup>438</sup>, a despeito de críticas<sup>439</sup>. Mas com algumas limitações; por exemplo, falta de competência do agente que formalizou a desistência (TJSP, 1927a, 1927f<sup>440</sup>). Em outro caso (TJSP, 1915h), decidiu-se que o levantamento do preço pelo expropriado não importava desistência da apelação, contanto que ele ressalvasse os seus direitos a ela. Outra limitação interessante apareceu quando o poder público tentou usar da desistência de forma estratégica – para não dizer desonesta. A prefeitura do Rio de Janeiro efetuou uma desapropriação, mas o proprietário não se conformou com o valor arbitrado. Interpôs então uma apelação, que permaneceu parada por 11 anos até que, em 1904, a prefeitura emitisse uma lei anulando todas as expropriações em curso, inclusive aquelas que estavam em fase de execução. A intenção era perseguir as

---

<sup>436</sup> Um prédio foi devidamente desapropriado, e o preço, depositado. O proprietário original requereu o levantamento da indenização sem necessidade de fiança, mas a Câmara discordou: dizia que não concordava com a avaliação, e que o antigo dono não apresentava provas de que não havia direitos de terceiros sobre o prédio. O juiz permitiu, mas o município não concordou e agravou. O tribunal, entretanto, permitiu que a indenização fosse levantada sem a necessidade de fiança. Argumentou que, se houvesse direitos de terceiros, eles estariam no registro público, coisa que não se verificava. Além disso, não havia a exigência da fiança na lei de desapropriações. Ficou vencido o ministro Paula e Silva, que, considerando haver analogia entre os processos de desapropriação e de arrematação, queria aplicar os arts. 555 e 556 do regulamento 737.

<sup>437</sup> Uma companhia teve um imóvel desapropriado, e o valor da indenização foi depositado judicialmente. O juiz mandou citar por edital todos os credores da companhia, e dois deles se apresentaram, alegando ter preferência para receber o valor da indenização; a empresa não foi citada pessoalmente, mas apenas por edital. Os credores tinham apenas títulos para receber dividendos eventuais, o que não consiste em dívida líquida. O parecerista considerou que o valor não poderia ter sido depositado; a única hipótese em que isso seria possível, segundo o art. 591 do Código Civil, seria caso o proprietário do imóvel recusasse receber o valor da indenização. Também afirmou ser uma “excrecência” o concurso de credores na ação de desapropriação. O concurso só existe quando mais de uma pessoa possui simultaneamente créditos contra um outro sujeito. Mas a desapropriação só corre pelo desapropriante contra o desapropriado, sem a participação de terceiros. O que seria correto do ponto de vista jurídico seria que os titulares das dívidas da companhia interpusessem uma ação executória independente contra a empresa, sem qualquer relação com a tomada do seu bem pelo poder público.

<sup>438</sup> *Jornal do Brasil*, 13/05/1906.

<sup>439</sup> “Ambas as partes ficam por ele [pelo ato de declaração da utilidade pública] niveladas. Pode o desapropriante exigir a entrega dos bens, a transmissão da posse deles, mediante a respectiva indenização. Pode o desapropriado, por seu turno, constrangê-lo à fixação e pagamento da quantia que se reconhecer devida. Não tem, porém, o primeiro o direito de renunciar unilateralmente, por sua única vontade, à desapropriação. Conceder-lho fora erigir o capricho de uma das partes em norma” (TJSP, 1914b, p. 115).

<sup>440</sup> Nesse caso, a Câmara Municipal de Bica de Pedra autorizou por lei o prefeito a realizar uma desapropriação. Este desapropriou um terreno, mas, depois que os trâmites haviam sido cumpridos, a Câmara desistiu da desapropriação, sob o argumento de que a delegação feita ao legislativo era ilegal. Posteriormente, propôs nova desapropriação, após aprovada a lei, e o laudo emitido avaliara em valor menor o terreno. Os proprietários apelaram. O tribunal negou o recurso sobre o fundamento que a Câmara podia sim desistir da desapropriação, e que a delegação era de fato ilegal.

propriedades com base na nova lei de 1903, mais favorável ao poder público. Ciente dessa situação, o proprietário desistiu da apelação, para que a avaliação feita na década anterior prevalecesse. A prefeitura tentou formalizar a sua desistência, mas não conseguiu<sup>441</sup>.

Como era possível relacionar a ação que tentava anular a decretação de utilidade pública com a determinação da indenização? Será que uma poderia suspender a outra, ou elas eram independentes? Via de regra, essa questão era resolvida pelo conceito processual de litispendência: ele significa que a ação proposta tem conexão com outra que já está sendo processada, e, portanto, deve ser julgada conjuntamente com ela. Na maioria dos casos, se definia que a independência não se aplicava (STF, 1924i; TJRJ, 1923, 1924d). Já em Minas Gerais, de uma forma diferente, esse problema era resolvido pela alegação de ilegitimidade da parte (TJMG, 1930a): se a utilidade pública estivesse sendo contestada, o poder público não poderia ser considerado parte legítima. Essa questão foi discutida em um parecer de Jair Lins (1929b)<sup>442</sup>.

Por fim, diversas questões de menos importância foram discutidas com frequência, mas sem maiores repercussões na cultura jurídica da época<sup>443</sup>.

De tudo isso, podemos ver que o processo de desapropriação era relativamente formalizado, e comportava uma série de caminhos pelos quais tanto proprietários como o poder

---

<sup>441</sup> *Jornal do Brasil*, 14/08/1905.

<sup>442</sup> Uma determinada câmara municipal desapropriou terrenos particulares a pedido da companhia de força e luz do município. Eles, então, propuseram ação anulatória. Perguntava-se se a ação anulatória suspendida o processo de desapropriação nos termos do art. 1265, § 2º do CPC mineiro; se essa disposição era inconstitucional; e por que meios a câmara poderia conseguir prosseguir com a desapropriação. Quanto ao primeiro quesito, a própria letra do dispositivo mostra que ele impede o início do processo, quando a ação anulatória é proposta antes do início do processo de indenização. Mas não o suspende após o início. Se o contrário fosse possível, a ação do estado ficaria demasiado obstada. Quanto ao segundo, a resposta afirmativa. Como, segundo ele, o poder de desapropriação é inerente à soberania, o poder legislativo não pode limitá-lo nem para si mesmo. E, sendo o titular do poder a União, os estados e municípios, que o exercem por mera delegação, não podem ampliá-lo ou restringi-lo, mas apenas verificar a ocorrência ou não da necessidade ou utilidade pública.

<sup>443</sup> Em alguns casos, na sentença homologatória, o juiz deixou de afirmar expressamente que homologava o laudo, afirmando apenas que declarava a desapropriação (TJSP, 1917e) (Isso foi mencionado por um juiz em um julgado (TJSP, 1923a) recomendando que se fizesse o contrário.). Isso levou a tentativas malfadadas de anulação do processo. Também houve tentativas de anulação de processos motivadas por incompletude das plantas (TJMG, 1921; TJSP, 1912g, 1924e); discussões sobre omissão na sentença (TJSP, 1929b); os requisitos mínimos para identificação do terreno a ser desapropriado (TJSP, 1912g); se a Câmara Municipal poderia ceder a outrem a possibilidade de promover o processo de desapropriação (TJSP, 1924d); sobre complementação da indenização (STF, 1921d); atrasos em decisão judicial (TJSP, 1927b); sobre a atuação de juiz substituto (STF, 1924m); sobre a mera interpretação do despacho de um juiz (STF, 1912p); a questão da existência ou não de fase executiva no processo de desapropriação (STF, 1924j, 1925b, 1925d, 1925e); anulação de processo por falta de procuração do empreiteiro de empresa autorizada a desapropriar (TJRJ, 1887); questões gerais de nulidade (TJMG, 1925m); modo de distribuição das custas (OLIVEIRA, 1922); e a ação correta para se anular uma declaração de utilidade pública (STF, 1922h). Ficou definido que a imissão na posse não dependia de outra medida judicial para ser cumprida (TJRJ, 1910a); que o Ministério Público deveria ser ouvido em desapropriações de bens de menores (TJSP, 1921b); que a imissão na posse dependia também do pagamento das custas (STF, 1923h); que o prefeito municipal do Rio de Janeiro tinha competência para decretar a desapropriação (TJRJ, 1923). Houve uma tentativa de anular o processo por falta de conciliação, mas a corte definiu que não era possível tentar aquele procedimento com uma província (TJRJ, 1887a; 1887b).

público poderiam se defender. Uma mostra do desejo de que o procedimento fosse célere é que, com frequência, as partes tentavam impedir algumas medidas sob o argumento de que elas poderiam causar dano irreparável, mas isso quase nunca era aceito pelos tribunais (STF, 1922g, 1922j, 1922o, 1923c, 1923l, 1923g, 1923o, 1924a). No mesmo espírito de busca pela rapidez, estava a proibição de embargos à imissão na posse, o que poderia causar indevidas demoras para que o poder público se apoderasse do bem (STF, 1922m, 1922n, 1922o, 1923g, 1923aa). Também se pode citar a vedação de que a incompetência pudesse ser alegada logo no começo, como exceção: ela apenas poderia ser tratada no contexto do recurso de apelação (STF, 1908c). Havia decisões que caminhavam para outro sentido, como uma que permitia a interposição de embargos no meio do processo expropriatório (TJAM, 1909), mas isso não passava de uma pálida exceção. A marcha do Estado precisava ser cada vez mais veloz – o “progresso”, afinal, andava cada vez mais acelerado.

## **6.6 - Um caso crucial: a desapropriação da São Paulo Northern**

Capital estrangeiro. Falência. Prisão. Fraude. E, para dar um pouco mais de confusão, desapropriação. Todos esses elementos se entrelaçaram em um dos mais famosos casos de expropriação do começo do século XX no Brasil: a desapropriação da companhia ferroviária *São Paulo Northern Railroad Company*. Um conflito com ramificações em diversas áreas do direito – e que envolveu muita gente poderosa. Entre os nomes que ofereceram seus pareceres para o caso, podemos contar juristas do calibre de Ruy Barbosa, Clóvis Beviláqua e Carlos Maximiliano. O que teria despertado a atenção deles?

A história começa em 1895, com a construção da Estrada de Ferro Araraquara (COSTA, 1982, p. XIII). A empresa tomou um empréstimo na Alemanha, junto ao banco L. Behrens & Sohne; esse débito, garantido com uma hipoteca dos bens da empresa, se juntou a diversas outras dívidas que a companhia acumulava. Com o passar do tempo e o insucesso comercial da ferrovia, o quadro foi se tornando insustentável, até que, em 1913, a empresa finalmente veio à falência. O crédito do banco alemão e de seus investidores franceses ganhou preferência, mas as instabilidades ocasionadas pela Primeira Guerra Mundial tornaram difícil o prosseguimento do processo de falência. Os investidores eram preponderantemente franceses, porque as debêntures da companhia haviam sido negociadas em Paris, ainda que a sede fosse germânica. Com a eclosão da guerra, os franceses haviam ficado proibidos de comerciar com o outro lado, o que tornava quase impossível o prosseguimento do negócio (SILVA; TOSI, 2014, p. 66). É nesse momento dramático que entra em cena a dita *São Paulo Northern Railroad Company*.

Paul Deleuze, um investidor francês, criou essa companhia nos Estados Unidos e apresentou uma proposta para comprar o que restava da Estrada de ferro Araraquara<sup>444</sup>. Um último lampejo de esperança para os credores, sedentos para receber o dinheiro que haviam emprestado. Os alemães concordaram, e a compra foi aceita pelo juiz brasileiro que conduzia o processo de falência. “Mais tarde, em 1922, Paul Deleuze, que passou a viver no Brasil, foi condenado pela justiça francesa por ‘operação comercial com o inimigo’, motivando habeas-corpus em seu favor, impetrado por Rui Barbosa, perante o Supremo Tribunal Federal” (COSTA, 1982, p. XIV). Deleuze começava a ser visto com desconfiança entre os investidores brasileiros<sup>445</sup>. A complexa situação, que já envolvia uma rede de capitalistas distribuídos por pelo menos quatro países, estava para piorar.

O estado financeiro da empresa era preocupante. Em 1917, começam a surgir denúncias de desvio de dinheiro<sup>446</sup>. As suspeitas se avolumaram, ao ponto de a sociedade ter que publicar uma extensa defesa na imprensa<sup>447</sup>, e Paul Deleuze foi acusado de estelionato<sup>448</sup>; toda a criação da Northern chegou a ser descrita como um “conto do vigário”<sup>449</sup>. Luiz Teixeira Leite<sup>450</sup> empreendeu uma campanha longa na imprensa de denúncia da atuação de Deleuze<sup>451</sup>. Em um apelo dirigido ao governo do estado em 1919, representantes da área servida pela Northern se referem a ela como uma “anarquizada e imprestável empresa”<sup>452</sup>; algumas notas da imprensa dão conta dos maus serviços prestados pela companhia<sup>453</sup>. Deleuze não tinha capital suficiente para tocar o empreendimento, o que acabou precarizando o serviço oferecido na ferrovia. No fim da década de 1910, os funcionários da companhia chegaram a organizar uma greve contra os proprietários<sup>454</sup> (SILVA, 2013, pp. 22 e ss.). A companhia em crise recebeu diversas multas<sup>455</sup>.

---

<sup>444</sup> *O Paiz*, 25/03/1916.

<sup>445</sup> *Jornal do Comércio*, 29/11/1916.

<sup>446</sup> *O Combate*, 10/06/1917; *Jornal do Brasil*, 10/07/1917.

<sup>447</sup> *O Combate*, 03/08/1917.

<sup>448</sup> *O Combate*, 14/08/1917.

<sup>449</sup> *Jornal do Comércio*, 09/12/1916.

<sup>450</sup> “Formado pela Escola Polytechnica de São Paulo possivelmente em 1898, passou a trabalhar na SOP como engenheiro auxiliar em 1899” (SILVA, 2013, p. 54).

<sup>451</sup> *Jornal do Comércio*, 09/12/1916; 10/12/1916.

<sup>452</sup> *Correio Paulistano*, 24/06/1919.

<sup>453</sup> Por exemplo: *Correio Paulistano*, 27/06/1919. O *Correio Paulistano* de 30/06/1919 fala em “atrasos constantes e despropositados”.

<sup>454</sup> *O Combate*, 04/02/1919; *O Combate*, 01/10/1919; *Correio Paulistano*, 04/10/1919; *Correio Paulistano*, 06/10/1919. Aparentemente, a greve durou de 1º de outubro a 1º de novembro de 1919 (*Correio Paulistano*, 01/11/1919).

<sup>455</sup> *O Combate*, 25/11/1919.

A resposta a essa situação calamitosa não tardou a chegar: em 1918<sup>456</sup>, a Assembleia Legislativa de São Paulo autorizou o governo do estado a desapropriar a ferrovia pertencente à antiga companhia<sup>457</sup>, o que foi feito em 1919, por meio de declaração de utilidade pública. A situação havia se tornado tão insustentável que diversos moradores da região telegrafaram ao presidente do estado parabenizando-o pela desapropriação<sup>458</sup>. Inconformados, os proprietários da empresa conseguiram um interdito proibitório na justiça do Rio de Janeiro, mas o STF cassou a ordem<sup>459</sup>. Agora, os credores teriam mais dificuldade ainda para recuperar os investimentos: a situação dos antigos bens da empresa era precária<sup>460</sup>, de forma que a futura indenização não parecia promissora. Surgiram acusações na imprensa de que, a despeito da retórica confrontadora, na verdade, a Northern e o governo andavam lado a lado no negócio da desapropriação, e a vultuosa indenização que se seguiria oneraria os cofres públicos<sup>461</sup>. Se entre 1916 e 1919 a Northern não pagara os compromissos da massa falida da Estrada de Ferro Araraquara, agora, a satisfação do crédito parecia mais distante ainda. Com medo do que poderia vir, contrataram um dos mais renomados advogados brasileiros da época: Ruy Barbosa.

Agora, a disputa era nos tribunais. O primeiro rastro do caso que consegui encontrar foi a apelação da sentença que homologou o laudo (TJSP, 1920e). A *São Paulo Northern Railroad Company* fora desapropriada no ano anterior por autorização do congresso do estado. Após a avaliação e homologação do laudo, o governo depositou o valor da indenização. Entretanto, muitos credores da empresa requereram que o montante não pudesse ser levantado, alegando que eles teriam preferência para receber o dinheiro; o juiz de primeira instância concordou com isso. A São Paulo Northern, inconformada, apelou. O primeiro argumento é que a justiça competente era a federal, porque a ré tinha domicílio no Rio de Janeiro, além de que a propriedade era questão de natureza constitucional<sup>462</sup>. O segundo é que se a justiça estadual

---

<sup>456</sup> *O Combate*, 08/11/1918.

<sup>457</sup> Por essa época, começou a haver notícias de penhoras de bens da empresa (*Correio Paulistano*, 17/02/1918).

<sup>458</sup> Casos de um simples particular (*Correio Paulistano*, 17/10/1919), da Sociedade Paulista de Agricultura (*Correio Paulistano*, 11/11/1919) de comerciantes de Barretos (*Correio Paulistano*, 27/10/1919) mas também do prefeito de Araraquara (*Correio Paulistano*, 18/10/1919), do de Catanduva (*Correio Paulistano*, 01/11/1919), do de Rio Preto (*Correio Paulistano*, 04/11/1919), do de Santa Adélia (*Correio Paulistano*, 05/11/1919) e das Câmaras Municipais de Matão (*Correio Paulistano*, 22/10/1919) e Taquaritinga (*Jornal do Comércio*, 22/10/1919). Houve também relatos de “grande entusiasmo” entre os operários da empresa (*Correio Paulistano* 24/10/1919).

<sup>459</sup> *Correio Paulistano*, 15/10/1919.

<sup>460</sup> Como se pode depreender de relatório de perícia publicado no *Correio Paulistano* em 07/10/1919.

<sup>461</sup> *O Combate*, 23/12/1918.

<sup>462</sup> “O que o governo expropriante queria, porém, era, precisamente, furtar-se à questão da inconstitucionalidade; e, por isto, esquivou a justiça federal, refugiando-se na do Estado, onde podia atuar pesadamente com a sua influência, e onde estava mais à vontade, para invocar, contra o direito constitucional da República, uma obsoleta lei provincial de 1836” (BARBOSA, 1982, p. 12).

fosse competente, ainda assim o juízo correto seria o da capital, e não o de Araraquara. O tribunal discordou de todas as colocações da empresa.

Mas o principal argumento ainda estava para ser levantado. A São Paulo Northern alegou que o caso era de necessidade pública, e a legislação paulista cobria apenas os de utilidade. Deveria ser aplicada, então, a lei federal de 1826, e não a paulista de 1836. Ruy Barbosa ponderou que, na verdade, o decreto de utilidade pública sequer havia apontado a hipótese de desapropriação, fosse ele utilidade ou necessidade (BARBOSA, 1982, p. 4). Entretanto, para o juiz Policarpo de Azevedo, a reserva dos casos de necessidade pública para o governo central era uma determinação restrita aos tempos do império<sup>463</sup>. Como os estados haviam ganhando com a república a faculdade de legislar sobre todas as questões de direito processual, eles passavam a poder tratar também das hipóteses de necessidade pública.

A alegação de incompetência também era descabida (BARBOSA, 1982, p. 12 ss.). A São Paulo Northern, por ser estrangeira, tinha obrigação de manter no estado de São Paulo um representante com poderes para receber procuração. Por isso, seu domicílio poderia ser considerado a capital do estado, e não a capital federal. A alegação de que se trata de questão constitucional também não procede. Esse argumento só serviria para firmar a competência da Justiça Federal quando a relação jurídica fosse diretamente regida pela constituição. No caso, havia uma série de leis especiais que tratavam da propriedade, e, por isso, o caso poderia sim ser remetido à Justiça Estadual. Por fim, a causa de desapropriação deve ser processada onde o imóvel se situa; por isso, o local correto era Araraquara, e não a capital estadual.

A empresa discutira também que não havia utilidade pública no caso. Para o juiz, não era possível que o judiciário tratasse dessa questão em processo de desapropriação, que se presta somente a determinar a indenização: “só em processo especial, e não em simples processo administrativo, pode o juiz verificar se a desapropriação foi decretada de acordo com os princípios constitucionais” (TJSP, 1920e, p. 515). Mas, mesmo que fosse entrar nesse mérito, o magistrado reconhecia que o caso em questão era sim de utilidade pública.

Ruy Barbosa (1982, p. 10) fez o que pode para combater essa perspectiva. Segundo ele, chamar o processo expropriatório de “administrativo” era uma confusão indevida, herdada dos países que ainda dividiam a jurisdição em administrativa e judiciária. No Brasil, filiado aos ideais americanos, essa perspectiva não poderia ser adotada:

---

<sup>463</sup> “Se outrora as Assembleias Legislativas provinciais só podiam decretar desapropriações por utilidade provincial ou municipal, é certo que hoje os Congressos dos Estados podem decretá-las não só por utilidade, mas também por necessidade pública, quer estadual quer municipal. E com relação a este estado, esta atribuição está expressamente enunciada no art. 21, nº 18, letra 1 da vigente Constituição política” (TJSP, 1920e, p. 519)

Inconciliável com o princípio americano do nosso regimen constitucional, é, precisamente, que baste dar a um processo o nome de "administrativo" e "especial", para ser defeso ventilar no curso dele, judicialmente, questões de constitucionalidade, sua ou das leis a cuja sombra ele se abriga. No sentido em que a idéia de administrativo se contrapõe à de judicial, não se poderá deixar de ter como judiciário o processo de expropriação. a não ser porque o uso arbitrário das comodidades do poder lhe afixou o rótulo de administrativo, e lhe buscou acomodar as formas a esse qualificativo errado (BARBOSA, 1982, p. 10).

O objetivo era discutir exatamente a inconstitucionalidade do depósito da indenização. Para Barbosa, a constituição, mandando que a indenização fosse *prévia*, impunha que o dinheiro deveria efetivamente ficar à disposição dos desapropriados antes que a posse do bem fosse efetivamente transmitida<sup>464465</sup>.

A apelação foi rejeitada, mas se seguiram os embargos da Northern (TJSP, 1921c; 1922b). Eles foram também negados – e por unanimidade.

Um dos fundamentos usados pela empresa nos embargos propunha uma distinção radical entre necessidade e utilidade pública. Na primeira, em caso de urgência, o poder público tomaria a propriedade particular para usá-la sem alterá-la. É caso de conservação da sociedade. Diverso é o caso da utilidade, quando está em jogo apenas a melhoria das condições de convivência, e o Estado toma os bens particulares para efetivamente modifica-los. O caso da São Paulo Northern seria de necessidade pública e, por isso, deveria ter sido seguido o procedimento da lei geral de 1826, e não o da lei paulista de 1836. Como o caso foi processado segundo os trâmites da primeira norma, teria havido nulidade absoluta. Ademais, a empresa repisou o velho argumento de que o depósito judicial não satisfazia o requisito constitucional da indenização prévia.

O Ministro Costa Manso discordou dessas colocações. Citou, por exemplo, que um viaduto pode ser desapropriado por utilidade, e ser mesmo assim entregue sem modificação para o uso do público. Ao mesmo tempo, pode-se desapropriar uma área de mata para a construção de fortalezas, e aí terá havido modificação em um bem empregado para a necessidade pública. A distinção seria, então, que as obras realizadas em função da necessidade são aquelas efetuadas pelo Estado no exercício de funções necessárias, ao passo que as realizadas em função de utilidade ocorrem quando o Estado exercita suas funções facultativas.

---

<sup>464</sup> Dizendo-se que a indenização há de ser "prévia" à desapropriação, dito está que a indenização há de estar embolsada antes que a desapropriação esteja concluída (...). Logo, absurdo é. e absurdo sem medida, o erro, que entrega ao desapropriante a propriedade expropriada, antes de paga a indenização (BARBOSA, 1982, p. 11).

<sup>465</sup> Muito embora tenha havido um caso em que o poder público tentou obter o bem sem sequer efetuar o depósito (STF, 1911i).

Mas, no fim das contas, ambas as coisas se confundem, porque do primeiro caso sempre resulta utilidade pública, e no segundo, as obras só podem ser feitas quando indispensáveis, ou seja, necessárias. De toda forma, a distinção não tinha qualquer efeito: “a legislação posterior (...) manteve a distinção entre a ‘utilidade’ e a ‘necessidade’, como simples classificação doutrinária, pois nenhum efeito prático ela produz atualmente” (TJSP, 1921c; 1922b). Por isso que, na visão do ministro, quando o ato adicional fala de “utilidade”, não a está tratando, como a lei de 1826, em oposição à necessidade: usa o termo como sinônimo de bem público, tratado na constituição de 1824. Por isso, a delegação para as assembleias provinciais teria sido de legislar sobre todos os casos possíveis de desapropriação. Além disso, ele argumenta que a utilidade em sentido estrito é menos grave; se os estados poderiam tomar a propriedade perante um valor de menor urgência, poderia também quando uma questão mais premente estivesse em jogo. O juiz Soriano de Souza, por exemplo, afirma que é impossível distinguir necessidade de utilidade. A necessidade seria apenas uma utilidade mais premente.

Uma questão que tornou o processo extremamente complexo foi a escolha do juiz de primeiro grau de processar o concurso de credores juntamente com a desapropriação. Foi como se esse processo fosse fundido com o de falência da Estrada de Ferro Araraquara. Com isso, uma situação que já era difícil tornou-se ainda mais complicada.

Com todos os percalços, o processo prosseguiu (TJSP, 1926f). Em junho de 1923, o juiz de primeira instância finalmente julgou o caso: ele habilitou os créditos de todos os credores decorrentes da Companhia Araraquara, mas negou os outros, por não serem certos. A própria Northern e vários credores apelaram, e o recurso foi recebido no efeito devolutivo somente. Isso deu lugar a vários agravos. Alguns apelantes depois desistiram da apelação, e, quando esta chegou ao tribunal, algumas empresas foram admitidas como assistentes da causa. O julgamento se iniciou, e várias preliminares processuais foram discutidas. Discutia-se a nulidade alegada pela Northern de não se tratar de concurso de credores. Os ministros argumentaram que a questão já tinha feito coisa julgada, por ter sido julgada anteriormente pela Câmara de Agravos do tribunal paulista e pelo STF. Eliseu Guilherme discordou, afirmando que se tratou apenas de questões de competência. Em seguida, passou a discutir o mérito: em sua visão, o art. 609 do regulamento 737 autorizava apenas o concurso quando o credor não era comerciante, situação contrária da que se verificava no caso. Outro argumento empregado é que o concurso de credores é um instituto que pode existir apenas no processo de execução, o que não é o caso. Por fim, a desapropriação foi processada segundo a lei de 1836, que não admite o concurso de credores. Soriano de Souza, por sua vez, lembrou que a lei de 1836 não fala de depósito, e que foi preciso usar o art. 31 da lei de 12 de junho de 1845. Ele defende que

essa lei, apesar de aplicável às obras de interesse geral, poderia ser aplicado subsidiariamente aos casos de interesse estadual. No entanto, esse artigo menciona apenas o procedimento que deve ser realizado para liberar o imóvel de ônus reais. O juiz, por outro lado, abriu um concurso que abrangia praticamente todos os créditos e, nisso, procedeu mal.

No final das contas, os ministros decidiram unanimemente acolher a apelação da Northern e anular o concurso de credores.

A questão continuou a ser discutida na justiça paulista (TJSP, 1928b). Em segunda instância, o ministro Godoy Sobrinho concordou com o acórdão embargado. Afonso de Carvalho acolheu o fundamento de que um processo de desapropriação não comporta a fase de execução, e, portanto, não cabe o concurso de credores. Entretanto, em sua visão, também não é possível permitir o levantamento da indenização, de forma a se acautelar os direitos que os credores de fato possuíam, e que deveriam ser apurados por meio de outro processo. Júlio de Faria discordou do acórdão. Muito embora o regulamento 737 não autorizasse a formação do concurso de credores no processo de desapropriação, o Código Civil o faria de forma implícita, e usa o art. 1558, II como apoio. Entretanto, os créditos dos credores da São Paulo Northern não se encontravam na lista que o código civil colocava os privilégios, e é por isso, e por nenhum outro motivo que eles deveriam ser recusados. Luís Ayres, por sua vez, defendeu a admissibilidade do concurso de credores no processo de desapropriação. Afirmou que, se a legislação não permitia o concurso de credores, também não vedava, e usou analogia com o processo de inventário. Mas, acima de tudo, colocou que havia importantes interesses de terceiros em jogo, e que eles não poderiam ser sacrificados “por atenção exagerada ao formalismo” (TJSP, 1928b, p. 174).

No fim, os embargos foram integralmente rejeitados.

O caso da Northern, único em suas conexões transatlânticas, falhas da justiça e possíveis falcatruas de investidores, mobilizou juristas integrantes dos estratos mais altos da sociedade da época. Muitos pareceres foram emitidos por pessoas como Eduardo Espínola, Araújo Castro, Lacerda de Almeida e outros mais, além dos mais famosos que já foram citados. E essas opiniões foram publicadas várias vezes em diversas revistas jurídicas. Um primeiro lote de 9 pareceres foi publicado em 1922 na Revista do STF (ESPÍNOLA *et al.*, 1922). Cinco desses pareceres foram republicados no ano seguinte na Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal (SILVA *et al.*, 1923). Francisco Morato e João de Carvalho Mourão (1928) também publicaram parecer contra a formação de concurso de credores em processo de desapropriação.

Vejamos o que esses autores estavam discutindo.

A primeira questão era a da possibilidade de os estados legislarem sobre a desapropriação. Eduardo Espínola, por exemplo, admite que isso ocorra, mas, já que a legislação federal – incluindo o Código Civil – tinha conceitos próprios de necessidade e de utilidade pública, a legislação estadual não poderia se sobrepor a eles. Ele concede que “é certo que a *matéria de desapropriação é de direito público*, e, por se achar no Código Civil, não perde esse caráter” (ESPÍNOLA *et al.*, 1922, p. 321). Mas ela extingue um direito importante na ordem civil e, portanto, deve ser disciplinada só pelo governo federal. Portanto, a lei paulista de 1836 não era aplicável ao caso da Northern. Espínola também se pergunta se o poder judiciário pode discutir se há ou não utilidade pública no caso concreto. Ele traça uma analogia entre o regime americano de controle de constitucionalidade e o brasileiro, para responder afirmativamente. Também coloca que a competência para o caso da Northern é da Justiça federal, pelo fato de o proprietário residir em local diverso da localização do imóvel.

Martinho Garcez é outro que defende a inconstitucionalidade da lei paulista de 1836, por legislar sobre matéria substancial da desapropriação. Além disso,

É óbvio que, para se manter o direito de propriedade em toda a sua plenitude e resguardá-lo contra os atos de violência ou abuso de poder das autoridades administrativas no decretarem a desapropriação, torna-se preciso que o Poder Judiciário tome conhecimento e julgue se o caso é de fato de utilidade ou necessidade pública e, para isso, é indispensável que se conceda ao proprietário a mais ampla defesa, permitindo-lhe provar que não se trata de necessidade ou de utilidade pública, mas de um capricho, um abuso ou excesso de poder da autoridade administrativa (ESPÍNOLA *et al.*, 1922, p. 345).

Carlos Maximiliano coloca que a contemporânea concepção social da propriedade seria um meio termo entre a “supremacia absoluta do Estado”, típica do Antigo Regime, e um individualismo exagerado, que vigorou imediatamente após as declarações de direitos. Afirmou também que o estado não pode legislar sobre as desapropriações com a mesma amplitude que fez a lei paulista de 1836. A restrição sobre a propriedade seria matéria de direito substantivo, e, portanto, pertenceria ao governo federal. Aos estados, caberia legislar apenas sobre a parte processual da desapropriação. Em sua visão, “graças à sua complexidade, o instituto jurídico da desapropriação encontra lugar no Direito Civil, no Constitucional e no Administrativo” (ESPÍNOLA, 1922, p. 329). Afirmou que a lei paulista também é inconstitucional por classificar de utilidade pública coisas que são, na verdade, de necessidade, e por autorizar a desapropriação de móveis, coisa que, em sua visão, é vedada pelo direito federal.

P. Deleuze<sup>466</sup> (1920) faz uma longa digressão até chegar ao ponto da distinção entre necessidade e utilidade pública. Ele afirma que o direito positivo das sociedades modernas é uma espécie de equilíbrio entre direitos individuais e interesses coletivos. Para ele, a propriedade é protegida, tanto no sentido quantitativo quanto qualitativo, pelo poder judiciário, e só se pode nela interferir com base nos interesses coletivos conforme sejam declarados pela lei. A interferência no quantitativo da propriedade são os impostos, e no qualitativo, a desapropriação. A desapropriação, então, apenas modifica a forma da propriedade, que deixa de ser um bem específico para se converter em dinheiro. A propriedade teria garantias legais e judiciárias. As legais seriam que a propriedade privada só pode ser desapropriada nos casos previstos por leis gerais, enquanto as judiciárias são que o poder judiciário pode anular as desapropriações ilegais (DELEUZE, 1920).

As garantias judiciais são fundamentais para evitar os possíveis abusos da administração. Sem controle, ela poderia desapropriar fora dos casos previstos no art. 590 do código civil. Mas, mesmo dentro deles, poderiam abusar do direito de desapropriar por meio de fraude<sup>467</sup>. Em sua visão, o judiciário tem duas funções: a primeira é verificar a legalidade e boa-fé da decisão administrativa, ou seja, confirmando a necessidade ou utilidade da obra; a segunda é a necessidade dos imóveis desapropriados para a execução da obra. E, por isso, a desapropriação da Northern deveria sim ter a sua constitucionalidade escrutinada pelo poder judiciário.

Eduardo Espínola e Alfredo Bernardes da Silva (SILVA *et al.*, 1923), em pareceres em conjunto<sup>468</sup>, defendem que deve aplicar-se a lei de 1826 a um caso de desapropriação por necessidade pública, já que a lei paulista de 1836 foi feita com base no ato adicional de 1834, que apenas autorizava a criação de leis a respeito da utilidade pública. Havia o contra-argumento de que o art. 35, 23 da constituição da república autorizava ao Congresso Nacional legislar a respeito do direito civil, penal e do processual da Justiça Federal. Esse dispositivo abria, portanto, a discussão sobre se a desapropriação tinha natureza de direito substantivo ou processual. O autor defende que, muito embora haja casos em que a distinção entre ambos é fácil, há casos em que o direito substantivo e o processual estão inextricavelmente conectados.

---

<sup>466</sup> Não encontrei mais informações sobre esse personagem. O livro trás apenas a abreviatura do primeiro nome; é uma edição de autor, pelo que não há referência a editora; e não encontrei notícias na imprensa sobre a publicação do texto.

<sup>467</sup> “Ora para favorecer seus interesses pessoais (decidindo por exemplo a criação de estradas ou de ruas unicamente para valorizar os terrenos de sua propriedade), - ora para servir os interesses políticos de seu partido (desapropriando estabelecimentos industriais para poder exigir os votos dos empregados desses estabelecimentos). O Poder Judiciário deve anular semelhantes desapropriações por fraudulentas” (ESPÍNOLA *et al.*, p. 353).

<sup>468</sup> Era comum a publicação nas revistas de um parecer mais completo de um jurista importante sobre um dado caso e, na sequência, de um segundo parecer que confirmava a conclusão do primeiro e fazia pequenos acréscimos.

São as situações “em que os atos decisórios da lide dominam o processo inteiro, sem que seja possível deixar um campo autônomo para os atos ordinatórios da competência dos estados” (SILVA, 1923). E, em assim sendo, não seria cabível que os estados legislassem sobre todos os elementos desse tipo de procedimento. É o caso da desapropriação. Seria preciso, então, verificar, dispositivo por dispositivo, se ele trata de questões de ordem processual ou material.

Mas há mais. Como a Constituição autorizava os estados a legislar sobre o processo, o governo do estado pretendia que a lei federal de 1826 não mais se aplicasse. Espínola (SILVA *et al.*, 1923) discordava dessa posição, por demais simplista. Seria preciso, isso sim, que a assembleia estadual emitisse uma nova lei que substituísse a lei imperial de 1826, nos precisos termos da autorização contida na constituição da república. Até lá, a legislação continuava a ser a mesma de antes da proclamação da república, sem qualquer alteração. E as questões de direito material, como a especificação dos casos de necessidade pública, continuariam a ser, de todo modo, ordenados pela lei federal. Por tudo isso, a lei paulista era inválida em seus arts. 1º e 6º, em que respectivamente estabelecia os casos de utilidade e excluía a apreciação do judiciário.

Por fim, Clóvis Beviláqua vai estabelecer a sua defesa na mesma linha. Para ele, a constituição, de natureza federal, é a que estabelece a proteção da propriedade, com a exceção da desapropriação. Sendo assim, também deverá ser a legislação federal a marcar a forma precisa da sua proteção. Do contrário, a legislação estadual ou municipal poderia restringir um direito que é constitucionalmente determinado. Dessa maneira, é o código civil, em seu art. 590, que estabelece os casos de necessidade e de utilidade pública, e não as leis dos outros entes federados<sup>469</sup>.

O caso da Northern, como pudemos ver, tornou-se emblemático. Chegou-se ao ponto que o futuro Código de Processo do Estado de São Paulo foi elogiado porque impediria que situações semelhantes voltassem a ocorrer: um editorial da Revista de Crítica Judiciária (1925) proclama expressamente em seu título que “com o novo código do processo, a desapropriação da S. Paulo Northern não seria possível: seria preciso juntar a planta das obras”. Esse texto elogia o art. 692, I do projeto de código. O dispositivo exigia que a petição inicial de desapropriação deveria conter um decreto aprovando o plano geral das obras. Na visão do redator, isso evitaria que fossem feitas desapropriações “por mero capricho do estado”,

---

<sup>469</sup> É certo que a matéria da desapropriação é de direito público, e, por se achar no código civil, não perde esse caráter. O art. 590 do Código Civil é um preceito de direito público, visando a proteção de um direito de ordem privada, qual é o de propriedade. Mas esse direito público é federal na parte em que fundamenta a desapropriação, e na em que lhe traça os limites conceituais, porque é o complemento de uma declaração de direito individual assegurado na Constituição Federal. E, sendo assim, não pode ser modificado por lei estadual (BEVILÁQUA, 1923, p. 465. Grifos do Autor).

desvinculadas da realização de obras públicas. Teria sido isso que se verificou na desapropriação da São Paulo Northern. Curiosamente, a Revista não menciona que foi justamente a dualidade de legislações que motivou boa parte das disputas judiciais.

O caso da Northern continuou a estimular polêmicas. O estado de São Paulo foi acusado de não melhorar a situação da estrada, mas de apenas lucrar em cima dela<sup>470</sup>. A empresa tentou negociar com o estado a revogação da desapropriação, e publicou um folheto de mais de 100 páginas defendendo que a encampação da estrada pelo governo paulista não teria sido necessária<sup>471</sup>. A venda da antiga Estrada de Ferro Araraquara chegou a ser contestada na justiça tão tarde quanto 1923<sup>472</sup>. Ainda em 1924, o assunto era discutido na Câmara Municipal de São Paulo<sup>473</sup>. As persistentes tensões do processo seguiram causando intranquilidade nos credores da antiga Estrada de Ferro, ao ponto de os advogados da Northern se pronunciarem na imprensa para assegurar que os créditos dos debenturistas seriam pagos<sup>474</sup>.

De toda forma, a desapropriação da Northern é interessante por mostrar a desapropriação em ato. Muitas das teorias que discutimos anteriormente aparecem instrumentalizadas por grandes juristas para se alcançar objetivos bem pragmáticos. Mais que isso: a antiga distinção entre necessidade e utilidade pública é reavivada de uma forma que quase nunca tinha sido nas décadas anteriores – e, provavelmente, não seria mais, já que, em 1941, a separação conceitual seria extirpada da nova legislação. O caso mostra as múltiplas questões que podiam convergir em uma única desapropriação, e como esse instituto já na década de 1920 podia ser empregado para resolver diversos conflitos coletivos: a falta de pagamento de trabalhadores, o risco aos credores, a necessidade de disponibilização de transporte eficiente. Uma mostra das amplas transformações pelas quais a desapropriação havia passado, de uma exceção que violentava a propriedade rumo a uma medida política pela qual a população clamava. Um caminho e tanto para o nosso complexo instituto.

## **6.7 – Da rapidez implacável à flexibilização possível: uma breve síntese**

As regras de processo aplicáveis à desapropriação são um microcosmo técnico em que as grandes disputas teóricas podem ter uma aplicação bastante prática. O confronto entre

---

<sup>470</sup> *O Combate*, 17/09/1921.

<sup>471</sup> *O Combate*, 05/12/1921.

<sup>472</sup> *Correio Paulistano*, 06/01/1921.

<sup>473</sup> *Correio Paulistano*, 01/04/1924.

<sup>474</sup> *Correio Paulistano*, 07/12/1924.

eficiência administrativa e proteção da propriedade se consolida na disputa entre duas tendências: celeridade do processo, por um lado, e possibilidade de discussão, do outro.

Por um lado, a legislação procura o tempo todo tolher as oportunidades de contestação; com isso, tenta delinear um procedimento veloz e certo. Mostra disso é a restrição à discussão das “formalidades essenciais”, a concentração de poderes nos árbitros às expensas dos juízes etc. Há uma tentativa inclusive de se aniquilar qualquer debate com a noção de atos de império, que estariam completamente subtraídos à apreciação judicial. Mas, com o passar do tempo, as cortes vão pouco a pouco minando essas tentativas de sobreposição do Estado e abrem espaços cada vez maiores para a interferência dos particulares. Rapidamente a ideia de “atos de império” foi declarada inconstitucional. A noção de “formalidades essenciais” foi profundamente flexibilizada e deu azo a discussões absolutamente substanciais. Isso para não falar nas múltiplas chicanas processuais que podiam adiar a resolução da causa sem que a legislação especificamente expropriatória pudesse fazer nada: eram questões gerais de processo. O caso da *São Paulo Northern* mostra quão longe o espírito de sabotagem dos advogados poderia chegar.

É bem verdade que a tendência à flexibilização do processo não impediu que as garantias do Estado permanecessem fortes. Por exemplo, os tribunais determinavam firmemente que se, após a transmissão da propriedade para o Estado, o arbitramento fosse anulado, o bem não retornava às mãos do particular (STF, 1909c; 1910h). Pelo contrário, deveria permanecer em poder do governo até que a avaliação fosse novamente realizada, de tal forma que a rapidez passasse a ser do interesse do particular. Mas essas estratégias não apagam o quadro geral, que é de uma luta constante entre o desenho institucional projetado pelo legislador e a realidade da prática judicial: um conflito que mostra como, a despeito das possíveis conciliações, o confronto entre Estado e propriedade também podia ser uma constante e dramática realidade.

## Capítulo 7

### Modelo ou pretexto? Desapropriação em contexto internacional

Já vimos que sempre que possível, os juristas brasileiros lançavam seus olhares sobre seus colegas europeus. “Desapropriação” é um nome que evoca as convulsões do progresso: ferrovias, planejamento urbano, avenidas arborizadas, bondes, dragagem – uma miríade de ações incisivas sobre a paisagem que vinham alterando a face de muitas regiões de todo o globo. A Europa fornecia um modelo de sucesso no emprego de instrumentos jurídicos para conduzir as novas conquistas da técnica rumo a uma transformação das relações entre espaço e sociedade. A legislação de um país foi particularmente importante no Brasil: França. Fonte de referências – e, por vezes, de diferenciação –, o poder simbólico e a autoridade das experiências estrangeiras exerceram fascínio entre os juristas tropicais. Mas até que ponto, sob as aparentes continuidades, se escondia um jogo de apropriações, mudanças, diferenças – em suma, traduções? É a essa pergunta que busco responder.

E para fazê-lo é preciso colocar o objeto de estudo no seu contexto internacional<sup>475</sup>. De fato, apesar de, na modernidade, o direito ser produzido pelo Estado-Nação<sup>476</sup>, sua dinâmica ainda é internacional. Em diversos momentos – como o da formulação de novos códigos – os juristas procuram dialogar com ideias estrangeiras para construir as novas leis. Por isso é indispensável para compreender a dinâmica do pensamento jurídico um olhar sobre a reflexão gestada no direito de outros países<sup>477</sup>. Entretanto, um cuidado metodológico importante é o de não apresentar as conexões entre diferentes países a partir de um modelo de centro e periferia. Contar a história da progressiva e triunfal expansão de uma ideia luminosa não é uma forma adequada de perceber efetivamente os seus usos e significados. É imprescindível uma abordagem que seja centrada no local de “recepção”, de tal maneira a perceber os detalhes dos verdadeiros usos a que uma inovação externa é submetida. E, para isso, o simples modelo das “influências” é insuficiente<sup>478</sup>. É relativamente pobre simplesmente indicar a suposta “origem” de um ou outro instituto jurídico. A riqueza desses dispositivos intelectuais demanda mais refinamento. Afinal, no país de “origem” sempre existem múltiplos debates, concepções e usos

---

<sup>475</sup> Algo diferente de uma noção estrita de história comparada. Para uma contextualização da história comparada do direito, ver o trabalho de Heikki Pihlajamäki (2015).

<sup>476</sup> Para um maior desenvolvimento dessa questão, ver o trabalho de Paolo Grossi (1988).

<sup>477</sup> Para um tratamento teórico dessa questão, e desenvolvimentos em trabalhos específicos, ver o volume organizado por Thomas Duve (2014).

<sup>478</sup> Para uma visão crítica da noção de influência, com estudo particular sobre a história do direito penal brasileiro, ver Ricardo Sontag (2015).

a que uma dada ideia pode ser submetido, dos quais apenas uma pequena parte chega ao exterior; da mesma forma, no polo que os recebe, sempre há uma reelaboração e transformação, de tal forma a adaptar a ideia às necessidades e ao novo contexto. Por mais que existam aqueles preciosismos, as tentativas de preservação, as denúncias de distorção, sempre ocorrem certas modificações, porque, com a mudança de contexto, os significados mudam. Daí o uso do conceito de traduções culturais – ou *legal translations* – para descrever essas adaptações de sentido, por meio dos quais uma nova teia de significados é construída a partir de um conjunto anterior, e não por uma simples transposição da rede de significações elaborada em outro país<sup>479</sup>.

### **7.1 – O exemplo constante: desapropriação na cultura jurídica francesa**

No século XIX, a cultura jurídica francesa é uma referência constante para os autores brasileiros. Origem da Revolução e do *Code Nopoleon*, tanto o direito público quanto o privado tinham justificativas fortes para se basearem nas imponentes construções dos juristas daquele país. Os debates sobre a desapropriação não fugiram a essa regra. Como já vimos, quando das discussões sobre as desapropriações da Rua do Cano, os deputados referenciaram o impacto da legislação francesa sobre a brasileira (CD, 1854, 3, p. 259). Em 1903, quando da consolidação das leis a respeito da tomada da propriedade particular pelo Estado, a semelhança com os franceses voltou a ser mencionada (SR, 1903, 2, 88). O caso francês é utilizado como exemplo em vários textos<sup>480</sup>: Genuíno Capistrano (1883), por exemplo, fala que a lei brasileira de 1845 é quase idêntica à francesa de 1841 e, por isso, ele usa vários autores daquele país, e emprega os comentários deles à lei europeia diretamente à legislação brasileira, justamente por pensar que as considerações dos franceses eram plenamente aplicáveis ao caso brasileiro. Essa visão acerca da legislação francesa era tão difundida a ponto de o próprio Supremo Tribunal de Justiça afirmar: “e a este respeito a doutrina constantemente adoptada na França, cuja lei de desapropriações é fonte da nossa” (STJ, 1889, p. 33).

Até que ponto essa descrição é verdadeira? Realmente o Brasil importou automaticamente as normas estrangeiras, ou o direito externo funcionou muito mais como fonte de autoridade e de legitimação? Para responder a essa pergunta, vamos entender primeiro quais

---

<sup>479</sup> Para mais informações a respeito, ver Lena Foljanty (2015).

<sup>480</sup> Há exemplos tanto no Império (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 1885) quanto na República (BARBOSA; MARQUES, 1915, 1916; BARBOSA; MARQUES; MENDES JÚNIOR, 1919)

as leis de desapropriação e o procedimento que elas estabeleciam na própria França para, depois, compreender os principais debates doutrinários que ocorriam naquele país.

A desapropriação era vista como um ponto de referência no desenvolvimento econômico e social. Era a ferramenta jurídica por meio da qual os espaços poderiam ser amplamente modificados, como mostra Berthelemy (1901, p. 539):

A transformação de toda a nossa infraestrutura nacional, o avanço de novas obras, a criação e o desenvolvimento de linhas férreas, o saneamento e aumento necessário das cidades exigido pelo afluxo de camponeses em direção aos centros operários, essas são as principais causas que fazem do direito de desapropriação um dos ramos de nossa legislação mais correntemente aplicados<sup>481</sup>.

Daí o interesse que suscitaram as leis que moldaram a forma como esse “ramo da nossa legislação” deveria ser aplicado, e quais garantias recíprocas poderiam ser confiadas a proprietários e ao Estado. Pradier (1872, p. 90) descreve a evolução legislativa como um caminhar no sentido de se garantir os direitos dos proprietários e de se prevenir os abusos do Estado. Foram quatro as principais leis francesas, que foram se substituindo umas as outras ao longo da primeira metade do século XIX. A primeira delas, de 1807, lançara nas mãos da administração praticamente todas as etapas do procedimento desapropriatório – Cabantous (1873, p. 512) vai descrever depois essa prática como “abusiva”. Pouco depois, a lei de 1810 deslocou esse poder para os juízes, ao passo que a constituição de 1814 aboliu a tomada prévia da posse. A lei de 1833, coroando esse processo, limitou a duração do procedimento e instituiu o júri de desapropriação. Já a lei de 1841 “teve por objeto aumentar as garantias dadas aos proprietários, ao rodear a declaração de utilidade pública de formas solenes e de sérias apreciações”<sup>482</sup>; sua principal contribuição foi a regulamentação da desapropriação em casos de urgência. Laferrière (1841, p. 654) afirma que a lei de 1833 revogou a de 8 de março de 1810, mas manteve a vigência da de 16 de setembro de 1807 para os casos de ocupação temporária (p. 460). Para ele, a nova legislação tem três vantagens sobre as anteriores: ela dá mais garantias à propriedade por meio de formas mais solenes; ela agiliza as obras por meio da diminuição do número de formalidades; e ela coloca a determinação do dano na responsabilidade do júri. Não sem razão, a ênfase maior é na proteção da propriedade, mas o polo da eficiência do Estado não deixa de ser devidamente lembrado.

---

<sup>481</sup> “La transformation de tout notre outillage national, le percement de routes Nouvelles, la creation et le développement des voies ferrées, l’assainissement et l’agrandissement déceessaire des villes exigé par l’afflux des campagnards vers les centres oucriers, teles sont les principales causes qui font du droit de l’expropriation une des brances de notre législation le plus couramment appliquées”.

<sup>482</sup> “A eu pour objet d’augmenter les garanties dues aux propriétaires, em entourant la déclaration d’utilité publique de formes solennelles et de sérieuses appréciations”.

Macarel (1852, p. 427), entretanto, tem outra interpretação a respeito desse processo. Ele pensa que a legislação de 1810 também deu espaço a abusos; mas agora, não por parte do Estado, e sim pelos proprietários. Com uma legislação leniente, as indenizações subiam às alturas e atravancavam a ação governamental. Para resolver esse problema, promulgou-se a lei de 1833, restritiva do poder privado<sup>483</sup>. Ela se mostrou insuficiente, todavia. Após menos de uma década, ela foi aperfeiçoada e levada a um estado final de refinamento (pelo menos antes os olhos do jurista francês) em 3 de maio de 1841.

Era para resolver o duplo inconveniente do dilatamento dos atrasos e da enormidade das despesas que a lei de 7 de junho (de 1833) foi proposta e promulgada. E, como uma experiência de oito anos foi suficiente para demonstrar que ela ainda não atendia a esse duplo objetivo, o legislador repetiu e discutiu de novo essa importante matéria, e produziu enfim a lei de 3 de maio de 1841 (MARCAREL, 1852, p. 427).

O significado da legislação, portanto, era alvo de disputa. A constante era a leitura do processo sempre na chave da disputa entre Estado e particular.

Vamos focar agora nas leis de 1810 e de 1841, que eram as que vigiam na França enquanto os deputados brasileiros elaboravam as leis de 1826 e de 1845<sup>484</sup>. De mais a mais, a lei francesa de 1841 é considerada mesmo pela historiografia como muito semelhante à de 1833 – alguns (MACKOUNDI, 2010, p. 45) chegam a descrevê-la como uma “nova edição” – de tal forma que seria ocioso investigar a norma mais antiga. Por fim, o regime geral de desapropriação baseado na lei de 1841 durou até os anos 30 do século XX – portanto, até depois do período coberto por esta dissertação (MACKOUNDI, 2010, p. 46). Daí que também não seja necessária a análise de legislação posterior.

## **7.2 – A proteção do particular: a lei de 1810**

A lei de 1810 surgiu muito em função de impulsos do próprio imperador dos franceses, Napoleão Bonaparte (LACCHÈ, 1995, pp. 63 ss). Havia a consciência de uma certa insuficiência da legislação anterior, de 1807, que conduzia a procedimentos excessivamente

---

<sup>483</sup> Para Berthélemy (1901, p. 541), a lei de 1841 é praticamente uma nova edição da lei de 1833; os procedimentos são simplificados, a urgência é tratada com mais cuidado, a burocracia é limitada. Mas as três vigas-mestras que sustentam ambas as leis são as mesmas. São elas: utilidade pública determinada por lei ou por decreto; desapropriação pronunciada por um tribunal; indenização fixada por um júri.

<sup>484</sup> Havia exceções à aplicação da lei de 1841: obras do exército ou da marinha; obras para construção de fortalezas militares (lei de 30 de março de 1831); desapropriações para abertura de caminhos vicinais (lei de 8 de junho de 1864); obras de drenagem (lei de 8 de julho de 1854); desapropriações promovidas por associações sindicais autorizadas (lei de 21 de junho de 1865); e alargamento de ruas antigas (lei de 16 de setembro de 1807).

longos. Mas, principalmente, a rígida separação entre administração e justiça vinha desabrigando a propriedade, colocada em sujeição aos administradores. O próprio Bonaparte se opunha a essa excessivamente ortodoxa separação entre executivo e legislativo. O resultado foi um modelo híbrido, avançado pelo próprio imperador<sup>485</sup>, que mantinha a participação efetiva da administração, ao mesmo tempo em que garantia poder ao judiciário, encarado como natural protetor da propriedade, a faculdade de proteger os particulares (LACCHÈ, 1995, p. 78).

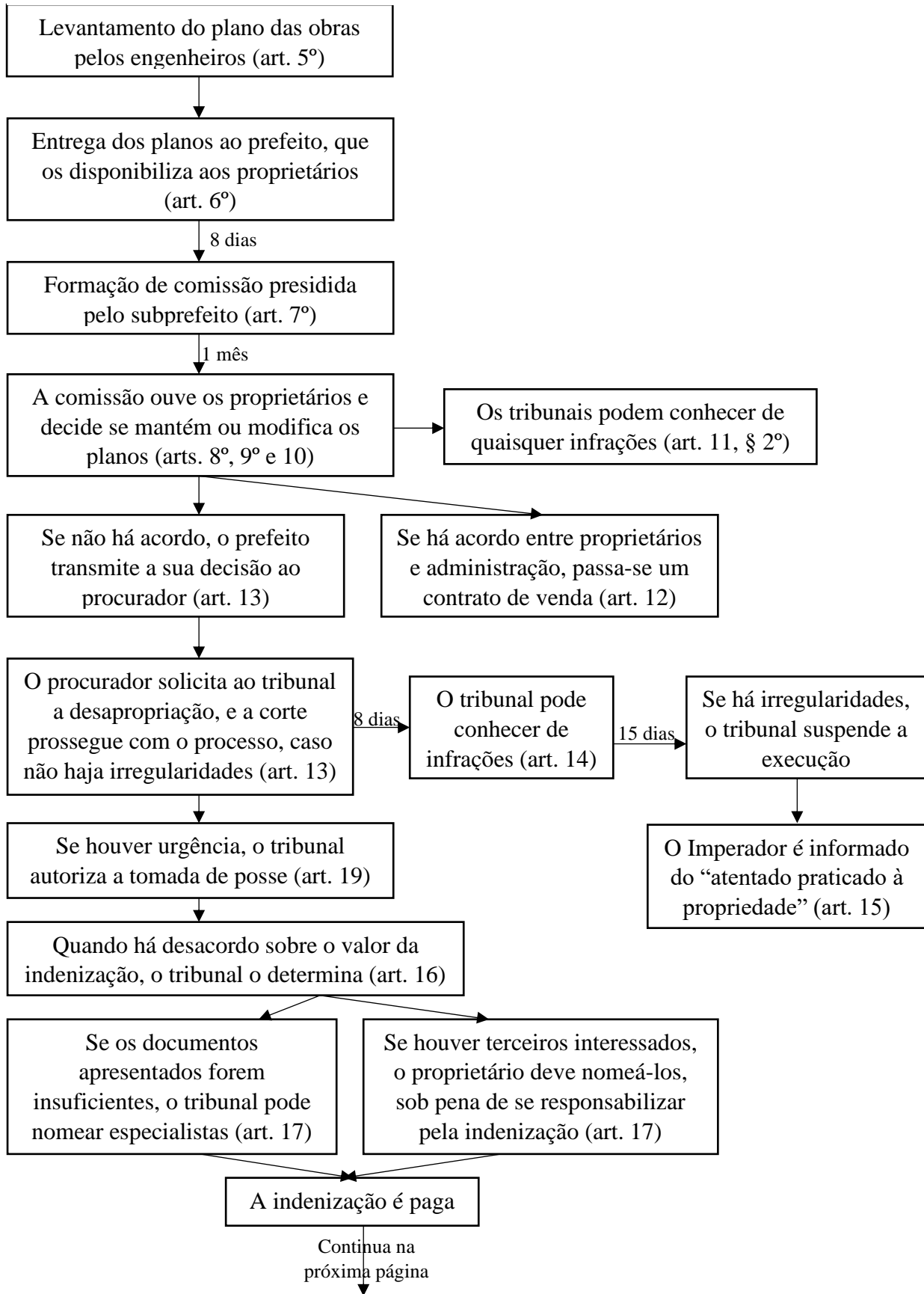
Uma importante inovação da lei de 1810 foi ter previsto a consulta aos proprietários; em tempos nos quais a administração era insularizada e potente, era uma ideia efetivamente disruptiva permitir que o cidadão pudesse participar de alguma forma da formação da vontade estatal (LACCHÈ, 1995, p. 74).

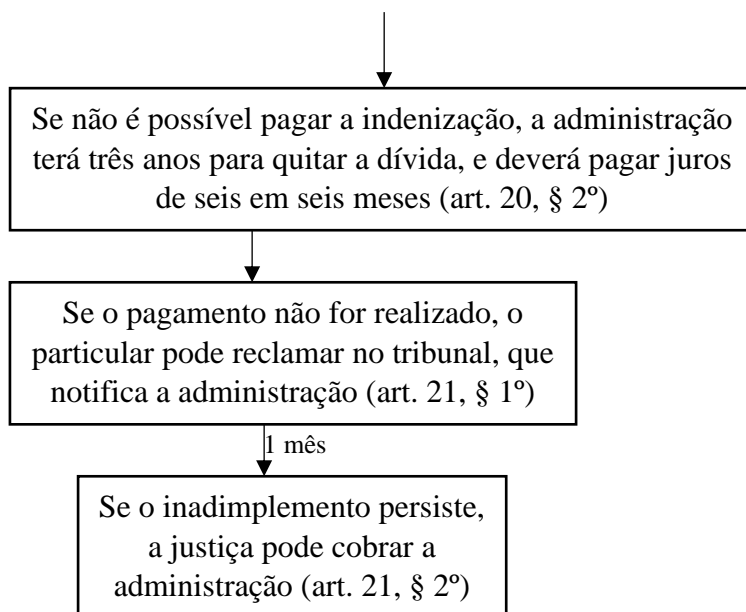
O procedimento da lei de 8 de março de 1810 pode ser brevemente resumido da seguinte maneira:

---

<sup>485</sup> “La normativa del 1810 è stata redatta su impulso costante dell’imperatore” (LACCHÈ, 1995, p. 182).

Figura 19 Fluxograma da lei francesa de 1810





Como se pode ver, não é um procedimento propriamente simples, mas, de toda forma, ainda coloca-se muito poder nas mãos do Estado. Independentemente disso, a propriedade ainda tem um peso absolutamente fundamental. Pradier (1872, p. 89), por exemplo, diz que dentre as instituições que merecem proteção da lei, “em primeiro lugar deve-se colocar a propriedade, base material da família”. Cabantous (1873, p. 511) afirma de que a garantia da propriedade, com a exceção única da desapropriação, é de direito natural. De toda forma, os juristas não se esquecem de que o objetivo geral é um equilíbrio: a desapropriação está submetida a um “duplo objetivo: a satisfação do interesse geral e o respeito da propriedade privada” (MACAREL, 1852, p. 463). O grande passo que esse documento deu na história da desapropriação foi ter colocado nas mãos de um juiz togado, e não nas de um administrador – como ocorria antes de 1810 – a responsabilidade por declarar a desapropriação (MACKOUDI, 2010, p. 174). A partir dessa data, o procedimento expropriatório passou a correr sempre diante do judiciário, numa tentativa de garantir o proprietário contra a parcialidade de uma administração que, de uma forma ou de outra, julgaria em causa própria.

A lei de 1810 suscitou reclamações várias de que seu procedimento levava a excessivas demoras, que foram depois resumidas por De Lalleau<sup>486</sup> (1866a, p. 288): a multiplicidade de instâncias e de possibilidades de recurso fazia com que as desapropriações demorassem anos, deixando a resposta do Estado ficava irremediavelmente comprometida. Além disso, as

---

<sup>486</sup> Sobre a atuação pública desse jurista, autor do tratado mais substancial sobre o direito francês de desapropriação, e suas sugestões de modificação à lei de 1810, ver o trabalho de Luigi Lacchè (1995, pp. 124-134).

indenizações vinham sendo muito elevadas, o que importava num ônus adicional à administração. Ademais, os juízes não eram preparados para determinar o valor das indenizações. Formados nas artes de um outro ofício, próprio à interpretação das leis, mas avesso às medidas da economia, eles erravam com frequência em seus julgamentos (MACKOUNDI, 2010, p. 39). Além disso, os magistrados se revelaram excessivamente zelosos da propriedade privada, e costumavam constranger o Estado ao pagamento de indenizações por demais excessivas (MACKOUNDI, 2010, p. 40).

### **7.3 – O retorno do poder público: a lei de 1841**

A lei de 1810 acabou sendo acusada do pecado oposto ao da de 1807: era considerada como excessivamente favorável ao particular, em oposição à norma anterior, que favorecia o poder público ao torna-lo simultaneamente juiz e parte (LACCHÈ, 1995, p. 85). É, de uma certa forma, também uma imagem construída pela doutrina com fins argumentativos, que, ao imaginar o passado como uma oscilação entre dois opostos, tentava estabelecer qual o ponto médio que deveria ser buscado (LACCHÈ, 1995, pp. 113-113). Independentemente do uso instrumental dessa história, a lei padecia de certas lacunas, especialmente no que diz respeito à intertemporalidade, que exigiam excessivas intervenções jurisprudenciais (LACCHÈ, 1995, p. 89). Ela foi substituída pela lei de 1833, que tentava dar conta desses problemas. Entretanto, várias questões ainda persistiam, e ela acabou durando apenas mais 8 anos, até que foi substituída pela lei de 3 de maio de 1841. As principais modificações efetuadas buscavam reduzir as excessivas demoras pelas quais os procedimentos de desapropriação vinham passando (LACCHÈ, 1995, pp. 212 ss.). A lei resultante desses debates é bem mais complexa que a de 1810. Para Maurice Hauriou (1893, p. 585), por exemplo, ela estabelece quatro fases no procedimento de desapropriação: declaração de utilidade pública, designação dos terrenos, transferência da propriedade e a determinação da indenização com subsequente transferência da posse. E esse processo não é o começo dos trâmites: ele deve ser precedido de uma *enquête prévia*<sup>487</sup>.

Essa fase anterior, como que pré-processual, é descrita por Macarel (1852, pp. 435 e ss.). É ela que determina a efetiva necessidade da obra, mas não está descrita completamente na lei; ela é regulamentada por três ordenanças (18 de fevereiro de 1834, 15 de fevereiro e 23 de agosto de 1835) que ditam o caminho que o administrador deve percorrer para

---

<sup>487</sup> Para um resumo dos debates que envolveram essa fase procedimental, ver a descrição de Luigi Lacchè (1995, pp. 403-416).

efetuar uma desapropriação. Tudo começa com um pré-projeto determinando o traçado geral da obra. Ele deve ser acompanhado sempre de uma memória descritiva justificando a necessidade da obra que se quer realizar. Em cada um dos departamentos afetados, forma-se uma comissão selecionada entre “os principais proprietários (...), negociantes (...) e chefes de estabelecimentos industriais”<sup>488</sup> (MACAREL, 1852, p. 436) para avaliar a efetiva necessidade dos trabalhos. Após ouvir os engenheiros empregados pelo governo e consultar quaisquer profissionais que pareçam aptos a dar sua opinião, a comissão emite sua opinião e responde às dúvidas da administração. Depois da enquete e da aprovação do prefeito, o projeto é remetido ao parlamento ou ao Conselho de Estado, conforme o caso, para que a utilidade pública seja finalmente declarada<sup>489</sup>.

Como bem coloca Marcarel, (1852, p. 442), “é assim que termina o primeiro período desta espécie de luta do interesse geral contra os direitos privados pelas obras públicas”<sup>490</sup>. É, na visão de Cabantous (1873, p. 514), um processo destinado não a recolher as reclamações dos cidadãos, mas a verificar a efetiva utilidade pública da proposta de intervenção patrocinada pelo Estado<sup>491</sup>. Isso, entretanto, era objeto de controvérsia na literatura jurídica (MACKOUNDI, 2010, p. 106).

Depois desse longo e burocrático processo é que o prefeito determinará quais são as propriedades verdadeiramente afetadas pelo traçado aprovado pelo governo central. Os engenheiros devem, então, determinar quais são as propriedades concretamente afetadas pela declaração de utilidade pública e depositar os resultados junto à prefeitura, para eventuais contestações. É formada uma outra comissão, cuja função é de receber reclamações dos proprietários contra a inclusão de seus bens, ou sobre a possibilidade de se fazer um outro traçado que não ataque as posses deles (MACAREL, 1852, p. 444-445). Essa comissão, ainda que no exercício de importantes funções, é apenas de caráter consultivo (MACAREL, 1852, p. 446).

Finda essa fase prévia, dava-se início ao procedimento efetivo de desapropriação por utilidade pública:

---

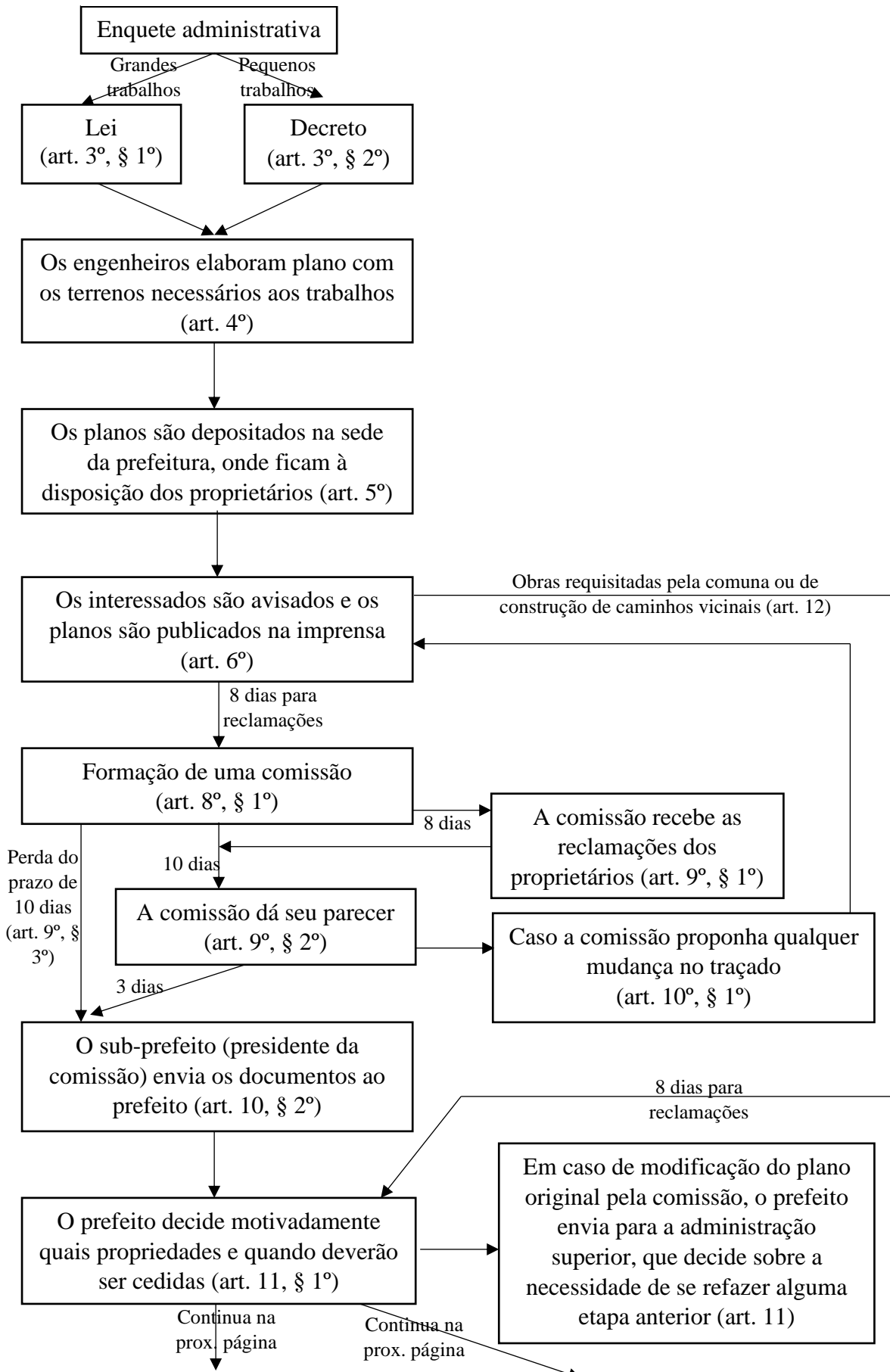
<sup>488</sup> “parmi les principaux propriétaires de terres, de bois, de mines, parmi les négociants, les armateurs et les chefs d'établissements industriels”.

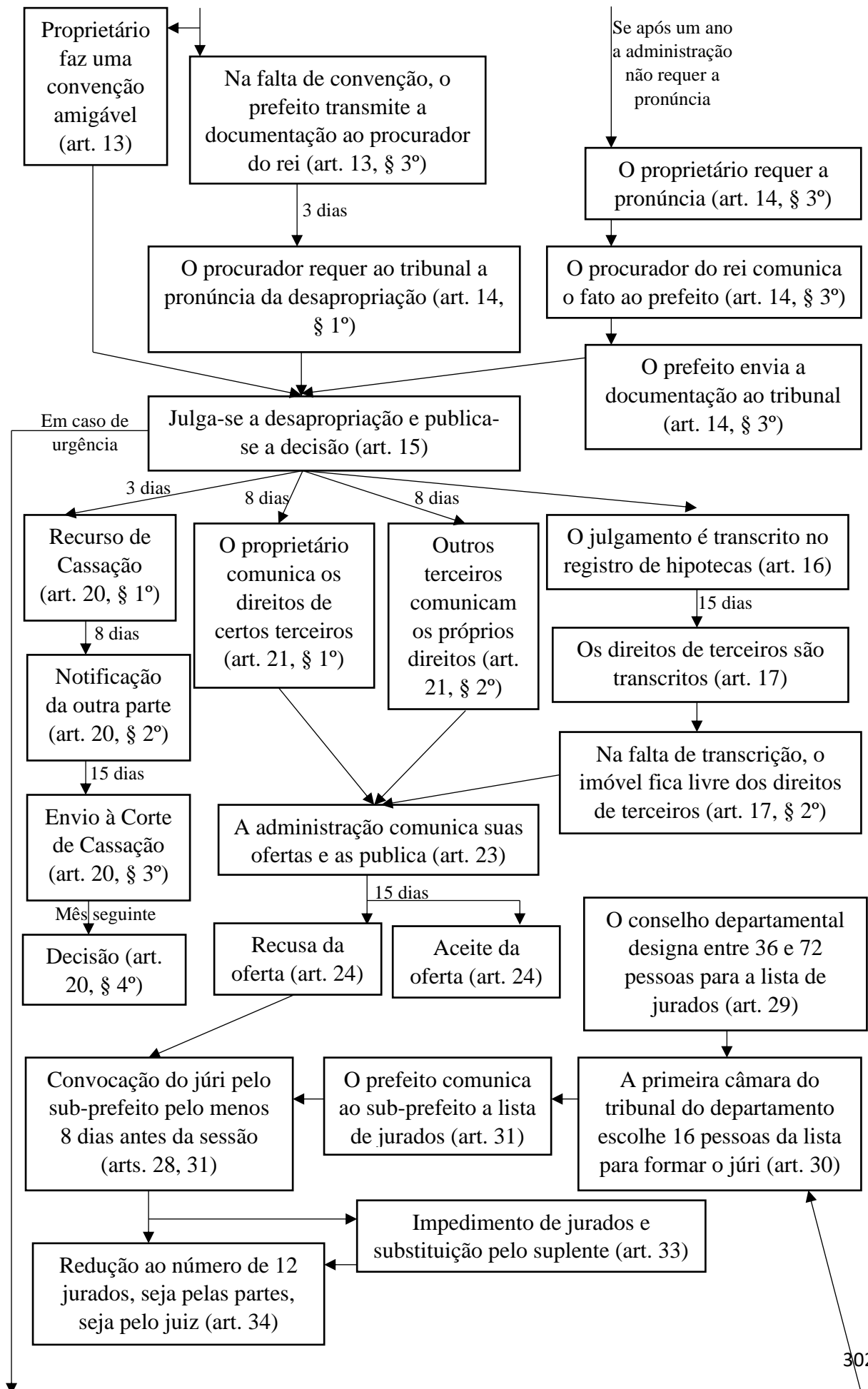
<sup>489</sup> Entretanto, essa multiplicidade de comissões, e a enquete prévia, não são aplicadas no caso de desapropriação praticada por uma comuna – caso em que o prefeito e o subprefeito comandam a maior parte do procedimento.

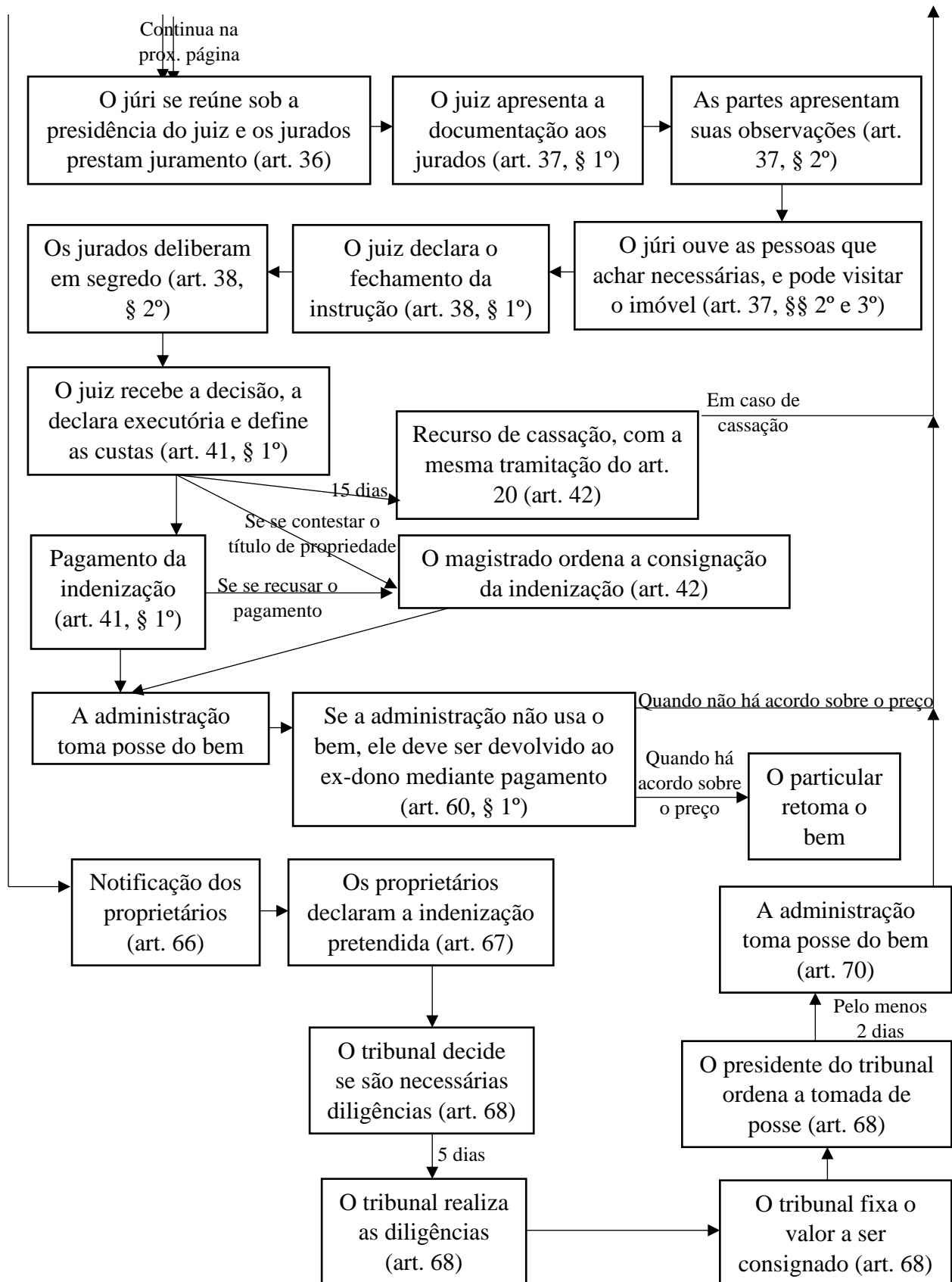
<sup>490</sup> “C'est ainsi que se termine la première période de cette espèce de lutte de l'intérêt général contre les droits privés, pour les travaux publics”.

<sup>491</sup> “Cette enquete n'a pas pour objet de recueillir les réclamations fondées sur l'intérêt privé; elle n'est destinée qu'à constater les avantages généraux de l'entreprise et les meilleurs moyens d'exécution dont elle est susceptible”.

Figura 20 Fluxograma da lei francesa de 1841







Como se pode ver, há um ganho considerável em termos de complexidade. A grande quantidade de procedimentos, dramatizada pela existência do júri, acabou sendo uma importante fonte de lentidão nos procedimentos realizados pelo Estado francês (MACKOUNDI, 2010, p. 351). Mas, apesar da concepção adversarial, ainda era possível a ocorrência de desapropriações amigáveis, o que se verificava na prática (MACKOUNDI, 2010, p. 143 e ss.); de fato, a constituição de um procedimento custoso e demorado era um importante estímulo para que as partes buscassem uma solução conciliatória – muito embora a única parte que pudesse ser efetivamente acordada fosse o valor da indenização (LACCHÈ, 1995, pp. 433-437). Vejamos agora como os principais<sup>492</sup> autores que comentaram a lei de 1841 se posicionavam a respeito de suas bases teóricas e das principais dúvidas que emergiam da sua aplicação – que, é bom que se ressalte, parece ter seguido os parâmetros da lei<sup>493</sup>.

Hauriou (1893, p. 173) concebe o direito administrativo a partir das pessoas jurídicas administrativas e de seus direitos. Em sua visão, cada ente administrativo tem em si uma personalidade pública e privada, e cada um de seus direitos faz referência a uma dessas dimensões. Para Hauriou, a desapropriação é um dos direitos de aquisição de propriedade pelo Estado, inserida, portanto, na dimensão pública. Nessa classificação, a tomada da propriedade mediante indenização prévia se coloca lado a lado com o imposto e os trabalhos públicos. Laferrière (1841, p. 462), por sua vez, estabelece uma classificação diferente: engloba em um título único as obras públicas e a desapropriação. Mas ambos concordam a respeito da importância do instituto: “é ela que permitiu a realização da enorme massa de trabalhos públicos que foram executados neste século”<sup>494</sup> (HAURIOU, 1893, p. 582). Uma evidência indireta da relevância do instituto aparece em Laferrière: no índice do seu manual, ele assinala os itens que são cobrados nos exames das faculdades de Paris e de Rennes, e a expropriação por utilidade pública está no programa de ambas – ao contrário das obras públicas, que, apesar de estarem na mesma seção, eram de estudo opcional pelo aluno. De toda forma, a classificação dogmática do instituto permanece instável por boa parte do século XIX (LACCHÈ, 1995, pp. 372-376).

Hauriou afirma que a desapropriação é uma transferência da propriedade efetuada pelo poder público; nenhuma referência – pelo menos, não direta – à “venda forçada” (HAURIOU, 1893, p. 581). Diferente, por exemplo, de Pradier (1872, p. 88), que a define expressamente

---

<sup>492</sup> Foram escolhidos os 7 autores franceses mais citados pelos julgados e pela doutrina brasileiros, como estabelecido no capítulo 3.

<sup>493</sup> É o que Mackoundi (2010, p. 102) pôde verificar para os departamentos de Meurthe e Meurthe-et-Moselle.

<sup>494</sup> Tradução nossa: “C’est elle qui a permis d’accomplir l’énorme masse de travaux publics qui ont été exécutés en ce siècle”.

dessa forma. Pelo menos no começo do século XIX, a referência às antigas ideias de venda forçada ainda é um importantíssimo tópico na definição da natureza jurídica do instituto (LACCHÈ, 1995, pp. 364 e ss.). Ele se chama *expropriation pour utilité public*: a ideia de necessidade está também ausente até certo ponto. Na definição de Pradier, há uma ênfase na indenização prévia *determinada pelo júri*, algo que já não mais correspondia ao modo como se fazia no Brasil – no Império tropical, a maior parte dos procedimentos envolviam determinação por árbitros, de forma muito menos burocrática. Berthelemy (1901, p. 541) também subscreve a visão de que a desapropriação é uma forma de venda forçada – e uma consequência disso é que não se pode falar em desapropriação no caso de assunção forçada de uma concessão. O motivo é justamente que uma concessão estatal não pode ser vendida e, portanto, de forma simétrica, também não pode ser desapropriada, mas apenas assumida<sup>495</sup>. No Brasil, a solução para o problema era a mesma, mas sem necessariamente se fazer referências à própria natureza jurídica do instituto.

A desapropriação na França só pode atingir as coisas corpóreas imobiliárias (HAURIOU, 1893, p. 584); isso excluiria também a desapropriação da propriedade intelectual, algo que era reconhecido no Brasil. De Lalleau (1866a, p. 100) dá suporte a essa posição, afirmando que “ainda que ele [o terreno] esteja coberto de construções, a administração paga por ele apenas para demoli-lo”<sup>496</sup>. Pradier-Foderé (1872, p. 108) toma uma posição bastante semelhante:

Exceção aos princípios fundamentais das leis civis, a desapropriação não se aplica à propriedade móvel; ela não pode ser estendida além dos casos rigorosamente determinados. A carta de 1814 e a constituição de 1852 aboliram as antigas requisições da Revolução e da invasão, que constituíam desapropriações de objetos móveis. Certas leis particulares fizeram, no entanto, aplicar aos móveis o direito da desapropriação<sup>497</sup>.

Além disso, as coisas pertencentes ao Estado só podem ser desapropriadas quando fazem parte domínio privado dos entes públicos, mas não quando se encontram no domínio público; algo diferente do Brasil, em que o federalismo dá abertura para que se desapropriem os bens públicos de unidades da federação de “nível” inferior.

---

<sup>495</sup> Para um resumo das discussões a respeito da natureza jurídica da concessão, ver o trabalho de Mackoundi (2010, p. 63 e ss.).

<sup>496</sup> “Lorsqu’il est couvert de constructions, l’administration ne les paie ordinairement que pour les démolir”.

<sup>497</sup> “Exception aux principes fondamentaux des lois civiles, l’expropriation pour cause d’utilité publique n’est pas applicable à la propriété mobilière; elle ne peut être étendue au-delà des cas rigoureusement déterminés. La charte de 1814 et la constitution de 1852 ont aboli les anciennes réquisitions de la Révolution et de l’invasion, qui constituaient des expropriations d’objets mobiliers. Certaines lois particulières ont fait cependant aux meubles application du droit d’expropriation”.

Hauriou enuncia seus princípios de forma a evidenciar o caráter público da desapropriação ao mesmo tempo em que relega as autorizações a particulares para que usem o instituto a uma simples exceção. Ao elencar quem tem o direito de desapropriar, ele afirma: “somente as pessoas administrativas podem desapropriar, seja por si mesmas, seja por intermédio dos seus concessionários de trabalhos públicos”<sup>498</sup> (HAURIOU, 1893, p. 583). O público é a regra, o privado é a exceção – muito embora a realidade possa às vezes inverter esse esquema. A mesma estratégia de relegar às margens o papel dos agentes privados aparece mais à frente no livro de uma forma literal: Hauriou reconhece que a desapropriação só pode ser acionada com vistas a um serviço público; ora, uma afirmação tão óbvia que se encontra no próprio nome francês do instituto. Mas, logo em seguida, é em uma nota de rodapé que ele faz notar o significado profundo da observação: o fato de a obra ter por objeto uma intervenção de interesse público não significa que o bem deva se tornar de propriedade também pública (HAURIOU, 1893, p. 584). É o caso dos concessionários particulares: eles poderiam desapropriar com vistas ao bem público, mas manter os bens obtidos para si. O que já era uma exceção no corpo do texto se torna um rodapé mais acanhado ainda. Mas o que Hauriou descreve com poucas palavras, como se fosse um mero detalhe, tinha uma influência prática cabal. Sinal de um significativo desconforto com a presença do setor privado no momento de máximo exercício do poder público.

Pradier (1872, p. 92) é mais direto que Hauriou ao elencar os titulares do direito de desapropriação: “no estado atual da legislação, existem três classes de desapropriantes: 1º o Estado, os departamentos e as comunas; 2º as companhias ou os simples particulares concessionários de trabalhos públicos; 3º as associações sindicais autorizadas”<sup>499,500</sup>. Mas, não por coincidência, o poder público aparece à frente. Sinal de um incômodo da doutrina com essa aparente anomalia da prática autorizada pela própria lei, e que poderia subverter as bases teóricas do instituto e os seus próprios fundamentos, mas que, na prática, era absolutamente comum – basta lembrar o caso das ferrovias, tocadas com capital privado e incentivo público.

A legislação francesa estabelecia uma distinção entre pequenas e grandes obras públicas. A declaração de utilidade pública pode se dar mediante decreto do Conselho de Estado

---

<sup>498</sup> Tradução nossa: “Les personnes administratives seules peuvent exproprier, soit par elles-mêmes, soit par l’intermédiaire de leurs concessionnaires de travaux publics”.

<sup>499</sup> Para o caso das associações sindicais (leis de 22 de junho de 1865 e de 22 de dezembro de 1888) e da exploração de minas (leis de 21 de abril de 1810 e de 27 de julho de 1880), inclusive, o bem seria transferido ao domínio privado, e não ao público (MACKOUNDI, 2010, p. 55).

<sup>500</sup> “Dans l’état actuel de la législation il y a trois classes d’expropriants: 1º l’État, des départements et les communes; 2º les compagnies ou les simples particuliers concessionnaires de travaux publics; 3º les associations syndicales autorisés.”.

nos casos das pequenas, e por meio de lei no caso das grandes; a distinção, entretanto, é vista como vaga por Hauriou<sup>501</sup>; Mackoundi (2010, pp. 82-83) mostra que, fora os casos de construção de canais e ferrovias, em que o tamanho do traçado funcionava como critério<sup>502</sup>, era o próprio ato de autorização dos trabalhos que servia para distinguir as duas categorias de obras. Ordenar a realização de trabalhos públicos – e, por conseguinte, declarar a utilidade pública e ordenar a desapropriação – são atribuições da administração. É de execução da lei que se fala, no fim das contas. Mas, para Macarel (1852, p. 431), a grande importância de determinados trabalhos, com o consequente impacto na vida dos cidadãos, impede que se deixe o governo sozinho no leme. Antes que ele adentrasse nessas águas revoltas da intervenção na propriedade, que poderia atizar a fúria de muitos cidadãos, seria preciso recorrer ao legislativo para obter a devida autorização. No Brasil, a distinção procedimental era bem mais consistente: passava pelo par conceitual utilidade/necessidade pública. Ademais, quando a utilidade pública era executada na França por departamento, comuna ou por outro ente administrativo abaixo do nível do Estado central, ela deve ser feita por meio de decreto. A única exceção eram os caminhos de ferro, quando permanece a exigência de uma lei.

O regime recursal também é bastante diverso em cada lado do Atlântico. Enquanto no Brasil todos os recursos estavam à disposição do proprietário (pelo menos nas leis de 1826 e 1845), na França, “a oposição e a apelação não existem em matéria de desapropriação; o julgamento não pode ser atacado a não ser diante da corte de cassação por vício de formas do julgamento, incompetência ou excesso de poder”<sup>503</sup> (PRADIER, 1872, p. 99). A declaração de utilidade pública pode ser alvo de um recurso por excesso de poder, com fundamento em: inobservância das formas, incompetência ou quando não há um trabalho público como objeto. Além disso, a própria lei de 1841 prevê o recurso de cassação (MACKOUNDI, 2010, p. 221). Berthelemy (1901, p. 551) afirma que essa arquitetura legislativa havia sido escolhida por dois motivos. Primeiro, porque o processo de desapropriação não é efetivamente um conflito<sup>504</sup>.

---

<sup>501</sup> Berthélemy (1901, p. 547) se pergunta sobre o que fazer em casos de irregularidades na enquete prévia à declaração de utilidade pública. Quando se trata de um grande trabalho, a ser autorizado por lei, não há para onde ir: a vontade legislativa convalida o vício. Mas nos casos em que o procedimento subsidia um decreto, é possível interpor o recurso por excesso de poder.

<sup>502</sup> “L’article 3 de la loi de 1841 indique qu’un décret suffira pour exécuter les canaux et lignes de chemins de fer dont les embranchements auraient moins de 20 kilomètres de long. Il s’agit donc des « petits travaux ». A contrario, toutes les constructions au dessus de cette norme seraient considérées comme des grands travaux” (MACKOUNDI, 2010, p. 82).

<sup>503</sup> “L’opposition et l’appel n’existent oint en matière d’expropriation; le jugement ne perut être attaqué que devant la cour de cassation pour vice de forms du jugement, incompetence ou excès de pouvoir”.

<sup>504</sup> Mackoundi (2010, p. 188) resume essa visão da seguinte forma: “Devant le juge de l’expropriation, la procédure n’est pas contentieuse puisqu’elle n’est pas née d’une contestation. Le juge ne statue pas sur deux prétentions contraires, mais plutôt sur une demande unilatérale formulée par l’administration”. Essa perspectiva foi levada a tal ponto que alguns duvidavam até mesmo que o juiz, ao estatuir sobre a desapropriação, perfizesse um ato

Segundo, porque o julgamento é “a constatação oficial da observância das formalidades requeridas”<sup>505</sup>. Se se trata meramente de uma verificação material, só é possível atacar erros materiais. Essa construção era necessária para se preservar a forte distinção entre jurisdição e administração. Quando discute o “papel do tribunal” durante o processo de desapropriação, Hauriou (1893, p. 592) mostra o caráter restritivo com que o judiciário é encarado. Para ele, não há um verdadeiro processo, já que as partes não estão em oposição; ademais, o juiz deve simplesmente verificar a existência material dos atos, mas não a validade deles (HAURIOU, 1893, p. 593). Ou, como dizia Pradier (1872, p. 98), “Seu papel [do juiz] é passivo; ele não administra”<sup>506</sup>. Laferrière (1841, pp. 462-463), por exemplo, ressalta que o juiz pode verificar apenas as formalidades, mas não lhe cabe analisar o conteúdo; analisar a utilidade pública, ou qual terreno é mais apto à obra, isso é papel do executivo: a interferência do judiciário nesses pontos não significa nada menos que uma invasão. É uma divisão inclusive mais forte do que a que existia no Brasil de então, em que, apesar da separação entre esses dois poderes se inspirar no modelo francês, havia mais canais de comunicação. Os recursos foram restringidos apenas às “formalidades essenciais”, mas havia ainda a apelação, e não era preciso ir até o tribunal supremo para discutir a questão.

Uma mostra da separação estreita entre administração e judiciário na França vem na discussão a respeito da utilidade pública. De Lalleau (1866a, p. 39) se pergunta se é necessária uma nova autorização imperial ou legislativa - e todo o processo que a acompanha - para a realização de um trabalho de melhoramento de outra obra anterior, fundada sobre a utilidade pública. A resposta parte de uma distinção: é preciso saber se os novos trabalhos são decorrência direta dos primeiros, uma continuação devida, ou se são uma empreitada nova e independente, apesar de relacionada. A determinação dessa distinção é que é interessante: a competência pertencia à administração, e não ao judiciário. A extensão da declaração de utilidade pública ficava, pois, sujeita ao arbítrio do poder executivo.

A majestade da administração impera quase inconteste. Macarel (1852, p. 449) ressalta que a desapropriação não é matéria contenciosa; afinal, “os interessados são consultados somente para se obter informações; eles não têm outro direito senão aquele de exprimir a sua contradição, fundada sobre os seus interesses pessoais”<sup>507</sup>. Interesses, não direitos. Daí que a

---

jurisdicional; pensava-se, antes, que se tratava de um ato administrativo, de simples declaração de um direito (MACKOUNDI, 2010, p. 216).

<sup>505</sup> “La constatation officielle de l’observation des formalités requises”.

<sup>506</sup> “Son rôle est passif; il n’administre pas”.

<sup>507</sup> “les intéressés sont consultés, seulement pour obtenir des renseignements; ils n’ont d’autre droit que celui d’exprimer leur contradiction, fondée sur leurs intérêts personnels”.

questão seja de natureza meramente graciosa: as reclamações não são de igual para igual – direito contra direito -, mas colocam em rota de colisão as prerrogativas incontornáveis da administração pública contra as vontades do cidadão. Por isso que o espaço para manobra era mais curto.

Hauriou insiste, como ocorre no Brasil, que a desapropriação extingue todos os direitos reais de terceiros sobre a coisa desapropriada. Ele coloca que o direito do locatário se transforma em crédito por uma indenização. Aliás, essa ideia, bastante difundida no Brasil, de que a desapropriação transforma os direitos dos outros interessados - de um poder sobre a coisa em um poder sobre o valor da indenização - aparece também em outros autores franceses (CABANTOUS, 1873, p. 521).

Mas as semelhanças no tratamento de direitos de terceiro não vão mais além disso: há uma diferença entre os titulares de direitos reais. Somente aqueles que têm usufruto, hipoteca ou outros direitos mais fortes sobre o imóvel passam pelo procedimento semelhante ao caso brasileiro. Outros, como os titulares de direito de resolução ou de ação de reivindicação, devem por contra própria se fazer presentes perante a administração; caso não o façam, perdem completamente seu direito de se verem indenizados diretamente pelo poder público (CABANTOUS, 1873, p. 523); mas, diferentemente do que ocorria no Brasil, eles poderiam intervir no processo para se fazerem ouvir (LAFERRIÈRE, 1841, p. 475).

Há a mesma possibilidade que no Brasil de que o proprietário peça a extensão da desapropriação, mas com mais requisitos; no Brasil, o terreno desapropriado precisava ser reduzido à metade ou tornar-se inútil; na França, precisava ser reduzido a um quarto do tamanho, ter menos de 10 ares e que o proprietário não tivesse nenhum terreno contíguo.

Hauriou fala que o aumento do valor do restante provocado pela realização da obra deve ser levado em consideração, mas que não deve levar a que não haja indenização, ainda que ela seja de apenas um franco<sup>508</sup> (HAURIOU, 1893, p. 599). Berthelemy (1901, pp. 564-565) ressalta que o desconto na indenização realizado em virtude da valorização do terreno restante deve ser limitado ao valor do dano provocado, mas não pode incidir sobre o valor do imóvel em si. Mas a Corte de Cassação mudou a jurisprudência em 1879, e passou a permitir o desconto em ambas as partes.

Quanto à indenização, há uma série de semelhanças relevantes entre Brasil e França, mas também de diferenças que são igualmente dignas de nota. Hauriou, por exemplo, afirma que a oferta de administração e a exigência do proprietário são os limites da indenização.

---

<sup>508</sup> E houve casos em que as compensações foram fixadas nesses valores (MACKOUNDI, 2010, p. 379).

Entretanto, ele afirma que se o proprietário não fizer pedido, a indenização não poderá ser superior à oferta da administração. Nenhum autor brasileiro cogitou dessa hipótese, que é amplamente favorável ao Estado (HAURIOU, 1893, p. 599). Laferrière (1841, p. 468), sobre um outro ponto das indenizações, sustenta também uma outra teoria que não chegou a ser cogitada no Brasil, mas que, ao contrário, era francamente favorável aos proprietários. Ele defende que a indenização é composta por duas partes: o valor da propriedade desapropriada, e os danos causados pelos procedimentos do poder público. A eventual valorização da propriedade restante pode ser descontada apenas do valor dos danos, mas não é correto que ele atinja o correspondente ao preço da própria propriedade. Já no Brasil, o preço poderia ser integralmente descontado.

Em ambos os lados do Atlântico, o pedido do proprietário e a oferta da administração limitavam o valor da indenização. Mas, no Brasil, o significado dessa restrição era esvaziado porque havia também a limitação imposta pelo valor locativo do prédio – muito mais rígida do que o simples alvedrio das partes. Essa restrição estabelecida pelas partes, entretanto, cumpria uma função bastante importante na França. Cabantous (1873, p. 528) a justifica porque vários júris vinham excedendo as solicitações dos particulares por compensação. A Corte de Cassação anulava esses julgamentos, sob o princípio do *non ultra petita* (MACKOUNDI, 2010, p. 378). Mas era preciso inscrever essa prática na lei – homenagem devida à segurança. Mas o fato de não haver relatos de o júri julgar abaixo da oferta da administração é eloquente: sinal de que aquele corpo, composto majoritariamente por proprietários, tendia a favorecer os seus semelhantes.

Tanto no Brasil quanto na França, a questão do pagamento da indenização era efusivamente debatida. Para alguns, era necessário que houvesse transferência direta de dinheiro, ao passo que outros se contentavam com a mera consignação do valor. Cabantous (1867, p. 376 ss.), por exemplo, afirma, tal como certos brasileiros faziam, que condicionar a transferência da posse ao pagamento da indenização era uma forma de efetivar o mandamento constitucional da indenização prévia. Ele trabalha então com uma distinção entre declaração da desapropriação, que é anterior inclusive à determinação do valor da indenização, e a execução da desapropriação, que – aí sim – deve ser precedida da compensação financeira.

O júri de desapropriação acentuava o poder dos proprietários; essa reclamação, inclusive, parecia até mais dramática na França do que no Brasil. Originalmente, a avaliação da indenização era realizada por um grupo de proprietários para evitar que a balança pendesse excessivamente para o lado do Estado. O próprio uso do nome “júri” era uma tentativa de limitação, por meio do uso dessa nobre instituição de origem inglesa, considerada como capaz

de aumentar a participação “popular” nas decisões judiciais (LACCHÈ, 1995, p. 459). Na verdade, os jurados não decidiam sobre um conflito de fato, mas apenas tratavam da avaliação da indenização – algo mais próximo do que chamaríamos hoje no Brasil de “peritos”. Apesar disso, o recurso ao rótulo de “júri” cumpria uma importante função simbólica (LACCHÈ, 1995, p. 468). Mas esse cuidado aparentemente razoável acabou descambiando para o excesso oposto ao favorecimento do Estado: o júri

não devia sacrificar o interesse privado porque ele era composto de pessoas que corriam o risco de se verem desapropriadas, e ele não devia sacrificar o interesse público porque os proprietários são contribuintes (...). Os acontecimentos demonstraram infelizmente quase todas as vezes que a qualidade que importava entre os membros do júri era a de proprietário (...). Todos sabem hoje os lamentáveis efeitos dessa tendência. Uma desapropriação não é mais um sacrifício, é um benefício; ele não deveria ser nem um nem outro. A perspectiva de uma desapropriação é uma causa de mais-valia para os imóveis que ela deve atingir<sup>509</sup> (BERTHELEMY, 1901, p. 541).

Se antes o Estado julgava e era parte ao mesmo tempo, agora a situação inversa se instalara: proprietários julgavam um dos seus – e, naturalmente, o favoreciam (LACCHÈ, 1995, p. 455). Essas críticas a respeito do exagero das indenizações foram uma constante no desenvolvimento histórico do instituto, muito embora tenha sido preciso esperar até 1935 para que o legislador francês substituísse o júri de desapropriação por uma comissão departamental (LACCHÈ, 1995, p. 465).

Laferrrière (1841, p. 469) sustenta expressamente uma teoria que viria a ter ampla difusão no Brasil: a de que, após o julgamento da desapropriação, o Estado adquire a propriedade, mas o cidadão permanece com a posse; daí a consequência de que o particular não poderia vender nem hipotecar. Pradier (1872, p. 100), por sua vez, parte do mesmo axioma, mas acredita que a detenção possa ser transmitida a terceiros. De toda forma, o Estado toma posse apenas depois do pagamento da indenização – ou, quando há litígio, depois do depósito do valor.

Hauriou trata de um instituto vizinho à desapropriação, que é o de alinhamento, alargamento ou alteração de caminhos. Ela se efetiva pelo governo e não pela justiça, mediante a simples alteração dos planos das estruturas já existentes. O autor reconhece que essa indenização então não é prévia e nem regulada pelo júri, já que, nos casos de caminhos vicinais,

---

<sup>509</sup> “Il ne devait pas sacrifier l’intérêt privé puisqu’il serait composé de gens qui courent le risque de se voir expropriés à leur tour, et il ne devait pas sacrifier l’intérêt public puisque les propriétaires sont des contribuables. L’événement a malheureusement démontré presque tout de suite que celle des deux qualités qui l’emportait chez les membres du jury, c’était la qualité de propriétaire. Les jurés (...). Tout le monde sait aujourd’hui les fâcheux effets de cette tendance. Une expropriation n’est plus un sacrifice, c’est un bénéfice; elle ne devrait être ni l’un ni l’autre. La perspective d’une expropriation est une cause de plus-value pour les immeubles qu’elle doit atteindre”.

o procedimento é conduzido pelo juiz de paz (HAURIUO, 1893, p. 602). Bem diverso do caso brasileiro, em que o alinhamento é tratado como parte da desapropriação.

A retrocessão é também regulada de maneira diferente nos dois países. Na França, mesmo que as obras não sejam executadas, o Estado permanece proprietário; o dono original só tem direito recomprar seu antigo imóvel caso a administração decida vendê-lo a terceiros. É efetivamente um mero direito de preferência. Além disso, os que exerceram o direito de extensão não podem, depois de impor esse ônus ao Estado, clamar pela retrocessão: seria uma dupla imposição ao poder público (LAFERRIÈRE, 1841, p. 469). No caso de preempção, o preço de aquisição será determinado novamente por júri, e não poderá exceder aquele pelo qual o terreno foi inicialmente adquirido (BERTHELEMY, 1901, p. 572): é uma forma de proteger o poder público de estratégias dos antigos proprietários e de exageros cometidos por seus pares no júri. Pradier (1872, p. 106) fala que a retrocessão se opera quando “os terrenos adquiridos para as obras de utilidade pública não recebem essa destinação”, mas, ao mesmo tempo, “pertence exclusivamente à administração apreciar se os terrenos se tornaram inúteis ao serviço público”<sup>510</sup>. Ademais, o instituto não pode operar em um caso bastante específico: “este *privilégio* não tem lugar nos casos de desapropriação para saneamento de bairros insalubres”<sup>511</sup> (PRADIER, 1872, p. 107, grifo meu). Não só se chama de privilégio algo que, no Brasil, seria considerado um direito; ainda se legitima a violência contra a propriedade das populações mais pobres. Após a reestruturação de seus bairros, elas não poderiam voltar – medo terrível das classes abastadas – a ocupar os renovados terrenos que um dia haviam sido seus.

Falemos agora do tratamento de uma questão dramática, que atiçava as mais profundas preocupações dos juristas com relação à ingerência do Estado: a desapropriação por declaração de urgência. Quando essas situações excepcionais se verificavam, era possível ao governo tomar posse do bem antes mesmo da determinação da indenização, mediante o depósito de um valor. Pradier (1872, p. 105) descreve a existência de exigentes condições para que se tomasse esse atalho. Em primeiro lugar, obviamente, que haja a urgência; em segundo, que o terreno não seja urbanizado; e em terceiro, que a urgência seja determinada por meio de um decreto. A vedação de declaração de urgência de terrenos urbanizados é uma especificidade francesa face ao Brasil, que diminui a possibilidade de utilização do instituto. Ele, entretanto, foi alvo de importantes críticas; a principal o acusava de inconstitucionalidade, já que, de uma forma ou de outra, permitia a tomada da propriedade antes que fosse paga, ou mesmo definida, a justa

---

<sup>510</sup> “Si les terrains acquis pour des travaux d’utilité publique ne reçoivent pas cette destination, (...). Il appartient exclusivement à l’administration d’apprécier si les terrains sont devenus inutiles au service public”.

<sup>511</sup> “Ce privilège n’a pas lieu dans le cas d’expropriation pour assainissement de quartiers insalubres”.

indenização (LACCHÈ, 1995, pp. 493 ss.); além disso, a lei introduzia uma perigosa exceção, que poderia muito bem transformar-se em regra – como aparentemente ocorreu (LACCHÈ, 1995, p. 502): dar ao Estado o poder de se apropriar de um bem antes de pagar por ele era um risco que atormentava juristas em todos os cantos do globo.

A questão das desapropriações por urgência não era tratada na lei de 1833, e De Lalleau (1866b, p. 167) a considera como a principal “melhoria” introduzida pela lei de 1841. Além disso, o processo para a declaração de urgência era bem mais expedito do que o que ocorria no Brasil. Na França, o proprietário não tinha obrigação de declarar qual o valor que desejava antes da transferência da posse. Isto porque o valor a ser pago pela administração servia meramente como garantia, e não tinha qualquer relação com o montante da futura indenização; algo de muito diferente do que acontecia entre os brasileiros (DE LALLEAU, 1866b, p. 168).

De Lalleau (1866b, p. 177) cita um debate ocorrido na Câmara dos pares em que se cogitou de uma possibilidade no mínimo controversa para o uso do instituto da urgência. É a ideia de que, caso houvesse muitas propriedades em uma região necessária para a realização de obras públicas, e apenas um dos donos se recusasse a ceder o seu terreno de forma amigável, seria possível fazer uso da tomada provisória da posse. Isto porque o interesse privado estaria se colocando à frente da conveniência pública. Um raciocínio justo, sem dúvida. Mas é inquestionavelmente uma interpretação mais ampla do que a feita pelos juristas brasileiros: no Império dos trópicos, apenas guerra, calamidades públicas e outros eventos extraordinários é que poderiam justificar uma tal medida. De fato, Mackoundi (2010, p. 395) mostra que, de fato, as empresas de caminhos de ferro se usavam do expediente da urgência meramente para acelerar os trabalhos quando era necessário desapropriar muitos imóveis.

Com o uso desse instrumento, era possível ocupar o terreno e iniciar as obras imediatamente depois da pronúncia da desapropriação, sem a necessidade de se esperar a fixação do valor da indenização. Luigi Lacchè (1995, p. 197-202) mostra que, de fato, a despeito das reinterpretações doutrinárias, a declaração de urgência foi introduzida na lei de 1841 justamente para facilitar a realização das grandes obras ferroviárias. O final da década de 1830 assistiu a um aumento na construção de caminhos de Ferro na França, e a lei então em vigor, de 1833, não dava instrumentos suficientes ao Estado para estimular o desenvolvimento dessa indústria fundamental. A própria substituição da lei de 1833 pela lei de 1841 foi estimulada pela necessidade de instrumentos mais adequados para a construção de ferrovias<sup>512</sup>. A urgência

---

<sup>512</sup> Sobre a importância das ferrovias e a sua conexão com a legislação expropriatória, ver o trabalho de Luigi Lacchè (1995, pp. 651-664). Pelo menos no estudo de Mackoundi (2010, p. 51 e ss.) sobre os departamentos da Meurthe e Meurthe-et-Moselle, a construção de ferrovias se mostrou uma das razões mais comuns para aplicação

foi pensada como um contrapeso ao júri, que empoderava os proprietários (LACCHÈ, 1995, p. 497), porque, ao dar ao Estado a faculdade de tomar um terreno antes do fim do processo, ela impedia que um único dono tornasse uma obra inteira refém da sua vontade. (LACCHÈ, 1995, p. 496)

Uma última questão importante, que diz respeito à própria natureza da desapropriação e aos limites do seu uso: é a possibilidade ou não de sua utilização pelo particular. Berthelemy (1901, p. 545), por exemplo, afirma que os danos permanentes infligidos à propriedade privada devem ser resolvidos por meio de reparação pecuniária, e não de desapropriação. Mas a fixação dessa interpretação não foi isenta de dúvidas e hesitações. Segundo Berthélemy, foi a lei de 1810 que abriu espaço para as confusões. Ela transferiu a competência para a pronúncia da desapropriação ao poder judiciário – ora, se a desapropriação é um dano à propriedade, e os outros danos também são apreciados pelo judiciário, surgiu a posição de que, na realidade, não haveria qualquer distinção entre essas diferentes violências à propriedade privada. A desapropriação abarcaria tudo. Daí surge uma disputa entre instituições da mais alta posição: a Corte de Cassação e o conselho de Estado. Segundo ele,

A Corte de Cassação distinguia por muito tempo entre os *danos permanentes* e os *danos temporários*; os danos permanentes lhe pareciam equivalentes a uma desapropriação; ela exigia a fixação por um tribunal, e, depois de 1833, pelo júri, da indenização por atribuir. A jurisprudência do Conselho de Estado afirmava ao contrário que a reparação dos danos, mesmo permanentes, não devia ser avaliada a não ser por alocação de uma indenização a ser fixada pelo Conselho de prefeitura. A solução do Conselho de Estado acabou por triunfar. O Tribunal dos conflitos, atento à questão, afirmou sua competência em um julgado de 23 de dezembro de 1850<sup>513</sup>.

Para De Lalleau (1866a, p. 81-82), nos casos em que a administração incorpora um terreno mediante ocupação, seja por falha, seja por impossibilidade de realização das formalidades, somente se aplicam os procedimentos da expropriação na parte em que se regulamenta a indenização. Não há possibilidade de retroceder no tempo para a efetivação das formalidades prévias; a indenização, por outro lado, ainda fica pendente, e deve ser cercada das garantias da lei.

---

do procedimento de desapropriação. Entretanto, na França, ao contrário do Brasil, esse tipo de obra não gerou um procedimento especial e simplificado de tomada da propriedade particular pelo poder público.

<sup>513</sup> “La Cour de Cassation distinguait longtemps entre les *dommages permanentes* et les *dommages temporaires*; les dommages permanentes lui semblaient équivalents à une expropriation; elle exigeait la fixation par le tribunal, et après 1833, par le jury, de l’indemnité à allouer. La jurisprudence du Conseil d’État affirmait au contraire que la réparation des dommages, même permanentes, ne devait être fournie que par l’allocation d’une indemnité à fixer par le Conseil de préfecture. La solution du Conseil d’État a fini par triompher. Le Tribunal des conflits, saisi de la question, a affirmé sa compétence dans un arrêt du 23 décembre 1850”.

Ele descreve que, em alguns casos, o Conselho de Estado vinha igualando a ocupação indefinida à desapropriação. De Lalleau (1866a, p. 83-84), entretanto, não concorda com isso, porque, em sua visão, não há uma verdadeira e efetiva transmissão da propriedade nessas situações. Tanto o é que, caso cesse a ocupação, o particular não seria obrigado a readquirir o terreno caso quisesse voltar a exercer atos de posse sobre ele. Ademais, se o particular exigisse uma desapropriação nesse tipo de caso, ele estaria obrigando o Estado a adquirir uma propriedade que não necessariamente deseja, o que é, na visão do autor francês, um absurdo.

No fim do século XVIII e na primeira década do XIX, a jurisprudência francesa entendia que quaisquer danos provocados à propriedade por obras públicas deveriam ser indenizados pelo procedimento da desapropriação. Isto porque a definição de propriedade abarcava os direitos de uso, e os danos restringem as possibilidades de gozo de um bem. Com o tempo, os juízes começaram a ver com maus olhos essa analogia, e a considerar que somente caberia uma desapropriação quando houvesse incorporação definitiva do bem ao patrimônio do Estado (DE LALLEAU, 1866a, p. 86-87).

Essa discussão sobre a natureza de desapropriação ou não dos danos provocados pela administração aos particulares era de profunda importância. Não dizia respeito apenas a uma árida distinção, ou mesmo às estéreis discussões abstratas em que os juristas por vezes se engajam. Esse problema era dramático na França porque, mais do que determinar qual o procedimento a ser seguido, a identificação da natureza jurídica do instituto determinaria se o processo correria perante a autoridade administrativa ou a judiciária. É por isso que Delalleau (1866a, p. 118-119) afirma que a lei, ao remeter determinados fatos praticados pelo Estado à apreciação do judiciário, tratava-os como se “constituíssem desapropriações”<sup>514</sup>. É o caso, por exemplo, da declaração de navegabilidade de um curso de água, o que poderia privar os proprietários ribeirinhos da pesca<sup>515</sup>, dentre outros.

O art. 14, § 2º da lei de 3 de maio de 1841 reconhece que o proprietário pode dar início ao processo de desapropriação, caso haja atrasos significativos por parte da administração. Entretanto, caso o Estado tenha anulado a declaração de utilidade pública antes do julgamento, o processo era extinto por perda de objeto (DE LALLEAU, 1866b, p. 205).

O proprietário também poderia disparar o processo de desapropriação caso o Estado tomasse-lhe o bem sem a declaração prévia de utilidade pública. (DE LALLEAU, 1866b, pp. 212-219). É bem diferente do Brasil, em que isso era proibido. Uma possível explicação é que

---

<sup>514</sup> “[faits] que des *textes formels de lois* ont renvoyées à l’autorité judiciaire, comme s’ils eussent constitué des expropriations véritables”. P. 118.

<sup>515</sup> Lei de 15 de abril de 1829, art. 3º, § 3º.

a França usava normalmente a regra burocrática do júri de desapropriação, o que fazia com que o procedimento fosse demorado e favorecesse o Estado - apesar de que a indenização, quando viesse, muito provavelmente carregaria o ressentimento dos jurados-proprietários; os valores, por isso, deviam ser bastante elevados. No Brasil, o procedimento ficava entre o excepcional de estradas de ferro, rápido e à disposição do Estado, e a ação ordinária.

#### **7.4 – Modelo ou pretexto? As razões de uma comparação**

Depois de descrever as características centrais da desapropriação na França e de relembrar alguns traços fundamentais do instituto no Brasil, é chegada a hora de fazer um balanço comparativo.

Diversos desenvolvimentos semelhantes ocorreram nos dois países. Podemos lembrar, por exemplo, da discussão acerca da desapropriação como venda forçada; os efeitos da desapropriação sobre terceiros; a ideia de que o instituto operaria uma transformação da propriedade de um bem incorpóreo em indenização; a relevância das ferrovias e do desenvolvimento econômico como forças por trás do percurso legislativo do instituto. Podemos apontar também a existência de múltiplas entidades regionais (províncias e departamentos<sup>516</sup>) que podiam realizar desapropriações por interesse local, ainda que ambos os Estados fossem unitários. Nos dois países, era possível à administração central desapropriar bens de entes inferiores – e isso de fato ocorria (MACKOUDI, 2010, pp. 156 e ss.). O caso da retrocessão é praticamente igual nos dois países: não há um prazo definido para que se realize a obra, mas o antigo proprietário pode requerer a devolução do bem desapropriado se considerar que houve demora excessiva (MACKOUDI, 2010, p. 251). No fim das contas, podemos dizer que o quadro geral dentro do qual os dois ordenamentos jurídicos se moviam eram bastante semelhantes. Os termos dos debates eram comuns; os conceitos, compartilhados; muitos dos livros eram lidos dos dois lados do Atlântico. Franceses e brasileiros respiravam uma mesma atmosfera cultural, muito embora eventualmente dessem respostas distintas para problemas aparentados.

---

<sup>516</sup> Na França, há inclusive uma lei para tratar dos caminhos de ferro de interesse local: “A côté du chemin de fer d’intérêt général est créé celui d’intérêt local qui est d’origine alsacienne (...) Ce projet de construction donne l’idée aux pouvoirs publics de mettre en place une loi permettant la construction des chemins de fer d’intérêt local. La loi du 12 juillet 1865 ouvre cette ère nouvelle : celle des chemins de fer locaux” (MACKOUDI, 2010, p. 90); “La première loi sur les chemins de fer d’intérêt local a été abrogé par celle du 11 juin 1880, puis par la loi du 31 juillet 1913 modifiée par le décret du 13 octobre 1926. La compétence des départements et des communes est maintenue, pour accorder les concessions, mais ils peuvent exploiter les lignes eux-mêmes. L’article 11 de la loi de 1880 indique que les chemins de fer d’intérêt local font partie du domaine public du département ou de la commune” (MACKOUDI, 2010, p. 92).

Mas essas diferenças eram frequentemente cruciais. Talvez o exemplo mais eloquente seja um detalhe capaz de passar despercebido sem uma análise criteriosa: é a limitação da indenização. No Brasil, ela estava atrelada ao valor locativo, ao passo que, na França, os únicos limites eram o pedido do proprietário e a oferta da administração. Considerando-se que as reclamações sobre os exageros das indenizações eram bastante comuns na França, fica simples interpretar o significado da medida adotada pelo legislador brasileiro: era uma medida orientada a favorecer o Estado. Limitar o valor da indenização, ainda que estabelecendo um mínimo, era evitar os abusos conhecidos que se praticavam do outro lado do Atlântico. Outro exemplo de dissonância importante é a regulação da retrocessão: os requisitos na França eram mais pesados, de tal forma que a aplicação dessa regra desfavorável ao poder público ficava mais limitada. Por fim, os europeus tinham uma arma poderosa negada aos brasileiros: a possibilidade de o particular disparar por conta própria o procedimento de desapropriação e, assim obter sua indenização – no Brasil, as frequentes demoras do poder público em convocar o júri suscitavam grandes reclamações dos juristas brasileiros.

As divergências prosseguem na construção da estrutura legislativa. O Brasil tem vários regimes sobrepostos de desapropriação. A França, por outro lado, apresenta uma lei nacional única, sem nada equivalente às legislações provinciais brasileiras. Além disso, enquanto o Império sul-americano tinha várias leis em vigência simultânea mesmo no âmbito geral, a França contava com a lei de 1841; as únicas exceções era a lei de 21 de maio de 1836 sobre caminhos vicinais, cuja única modificação, inclusive, era a diminuição do número dos jurados (MACKOUNDI, 2010, p. 97), e já no século XX a lei de 15 de fevereiro de 1902 a respeito de obras de saneamento público (HAROUEL, 2000, p. 94). Essa mudança é muito importante. A lei brasileira de 1855, que estabelece o regime especial de desapropriação para estradas de ferro, modifica amplamente as armas à disposição do proprietário: limita sobremaneira os recursos, que antes eram os mesmos das ações ordinárias. Na França, desde o regime de 1841 havia a possibilidade apenas da cassação e da revista. Além disso, a partir desse regime especial, o júri vai sendo pouco a pouco deixado de lado para os trabalhos cruciais. Na França, o afastamento com relação ao júri só acontece após a virada para o século XX, com uma série de leis que, embora mantenham a sua existência, vão pouco a pouco minando a sua efetividade. Desde o fim do XIX ele era constantemente criticado no parlamento por levar a indenizações excessivas (HAROUEL, 2000, p. 98), mas só a partir de 1914 que os legisladores levam a cabo um projeto de lento desmonte que levará a posições cada vez mais desfavoráveis aos expropriados (HAROUEL, 2000, p. 101). Com a lei de 21 de abril de 1914, os jurados devem deliberar sob a visão do juiz, que, pela autoridade e força moral, acabava por direcionar os debates e, com

isso, minar a soberania dos jurados (HAROUEL, 2000, p. 102). A lei de 17 de junho de 1915 estabelece critérios relacionados ao valor venal do imóvel para o cálculo da indenização, o que tolhe ainda mais a liberdade dos jurados (HAROUEL, 2000, p. 104). As medidas continuam se sucedendo até que, em 1935, uma lei completa finalmente acaba por substituir totalmente a antiga legislação que vinha se acumulando desde 1841 (HAROUEL, 2000, pp. 109 e ss.).

O se se pode dizer, no fim das contas, é que o legislador brasileiro busca mais certeza que o francês. Basta lembrar que desde 1826 a lei brasileira estabelecia pormenorizadamente os casos de necessidade e utilidade públicas, restringindo ao máximo o conceito que, de outra forma, seria vago. Ademais, ele estabelece um procedimento mais veloz, e, muito embora se apoie no júri como um modelo de legitimação, tal como na França, ele acaba abandonado depois por um procedimento mais simples. A indenização certa e o seu rápido estabelecimento servem às necessidades do Estado. E, ao mesmo tempo, o poder público francês tinha um tempo máximo de um ano para empregar os bens em alguma obra: depois disso, seria possível aplicar a retrocessão. Mas, é claro, não é possível traçar uma figura simplista, que apresente o Brasil como o bastião do poder público, e os franceses como os protetores da propriedade: as realidades de ambos os países eram mais complexas. Pode-se citar, por exemplo, que os brasileiros tinham mais recursos à sua disposição. Mais que isso: o fato de os congressistas brasileiros estabelecerem o significado da etérea ideia de necessidade pública evita que ocorra o mesmo que na França, em que a determinação desses conceitos foi deixada ao arbítrio dos aplicadores. Mas, no geral, o procedimento aplicado no Brasil costumava ser mais favorável ao Estado e, além disso, ser mais garantidor de certezas – o que, bem ou mal, favorece ambas as partes.

Em resumo, a cultura jurídica francesa foi, a um só tempo, modelo e pretexto. Forneceu bases importantes para a lei brasileira de 1845, é verdade. Mas ela foi mais que um simples *transplante* - no sentido de transposição para outra língua. Ela foi uma verdadeira *tradução cultural* – no sentido de ressignificação ante a uma mudança de contexto. Se mesclou à tradição anterior representada pela lei de 1826, importando principalmente a conceituação rígida das ideias de necessidade e utilidade pública. Também acabou ultrapassada pelas inovações que a década de 1850 trouxeram ao Brasil, junto com o desenvolvimento econômico. Se a lei francesa de 1841 fora pensada com as ferrovias francesas em mente, a lei brasileira de 1845 não foi suficiente para tratar dos caminhos de ferro sul-americanos: foi necessário todo um novo regime desapropriatório que se lançou sobre o Brasil em 1855. A cultura francesa forneceu o ponto de apoio textual e autores para serem citados sempre que isso foi necessário. Deu as bases das discussões e, em muitos momentos, deu aos brasileiros as respostas dominantes. Mas, em

outros, era um ponto retórico de apoio mais do que qualquer outra coisa, tanto no momento de redação da lei quanto na hora da aplicação.

A interação entre os dois lados do Atlântico foi bem mais complexa do que uma simples e direta importação.

## Capítulo 8

### Uma Conciliação Tardia: Considerações finais

Uma luta obcecada entre dois opostos. É assim que os juristas brasileiros percebem a história da desapropriação, enclausurados em esquemas teóricos ressequidos e em um frenesi pela unidade. Pelo menos antes do século XX, não são capazes de perceber que, por detrás das rejeições mais abruptas, a desapropriação é capaz de se esconder uma afinidade inconfessável.

Não foi fortuita a escolha da obra de onde tirei a epígrafe desse texto. *O Amor nos tempos do Cólera* é um conto de obstinação e de recusa. Os personagens principais, Florentino Ariza e Fermina Daza, vivem um amor de distância imposta – após o pai dela se indignar com o amor dos dois, ele impõe uma longa viagem à filha, na esperança de aniquilar o sentimento que nascia. Ele, no entanto, floresce; mas só até que os dois se encontrem. Depois do retorno, Fermina rejeita o antigo amado e se casa com outro. Florentino jura manter para sempre o seu amor, e cumpre sua promessa por 50 anos. É depois a morte do marido de Fermina que, após inúmeras resistências da parte dela, os antigos namorados se reencontram e vivem finalmente na realidade uma conexão que passou meio século no subterrâneo.

A história da relação entre Estado e propriedade ao longo do século XIX é também a de uma ligação inconfessável – o signo de um contínuo oculto, mas sempre existente. A obsessão dos juristas – brasileiros, franceses ou quaisquer outros – em afastar os dois conceitos é uma compensação pela secreta conexão que há entre eles. Latente, é verdade – mas sempre pronta a emergir quando conveniente. Quantas vezes ao longo dessa dissertação vimos os interesses de Estado e de desapropriados convergindo? O destino desse encontro inesperado, oculto sob o desencontro marcado pela doutrina, já fora anunciado antes para os ouvidos mais atentos: a ideia de uma desapropriação amigável, presente em várias legislações, já era um sinal de que os opostos aparentemente inconciliáveis, na verdade, partilhavam de uma afinidade inaudita. Mas a força desse encontro reverbera muito além desse único caso. As negociatas, joguetes e trocas muitas vezes escusas entre capitalistas ávidos por infra-estrutura de um lado, e um Estado reformador em expansão, pelo outro, são a evidência contumaz dessa conexão. Dadas as condições corretas, a desapropriação não aniquila a propriedade: ela a transforma, enriquece, efetiva – estão em profunda simbiose uma com a outra.

Se essa observação pareceria óbvia para tempos em que a função social é o signo altivo sob o qual todos os ramos do direito civil se postam, ela adquire novos significados quando feita a respeito do século XIX: um tempo em que a cisão entre público e privado, Estado e

particular é mais dramática, e cada um procura se tornar senhor incontestado do seu domínio singular. A insistência da doutrina nessa divisão é um sinal das insuficiências da ordem liberal. Quando pensamos em liberdade como a mera defesa do cidadão contra a interferência Estatal, impomos um esquema simplista à realidade, que não é capaz de explicar as múltiplas exigências de uma administração interventora, que deve conduzir a economia e abrir novos espaços para o desenvolvimento. Esquecemos que não há “O” Estado, nem “O” indivíduo; e, que muitas vezes, o que está em jogo é a intervenção pública sobre um particular em prol de outro cidadão. A liberdade de uns vem ao custo da intervenção sobre outros. Ou, posso dizer, a propriedade de uns é garantida pela desapropriação dos outros. Muitas vezes, nem é o próprio Estado que desapropria: ele cede esse direito a empresas frequentemente de capital estrangeiro que após assenhorem-se de múltiplos imóveis, podem construir portos, estações, trilhos, docas, matadouros e tantos outros equipamentos urbanos.

A história da desapropriação é uma novela de ligações ocultas, de interesses disfarçados, de violências institucionalizadas – é a face cotidiana da afirmação do Estado. Mas um Estado que jamais está afastado dos particulares: ao contrário, está inextricavelmente constituído por eles. Em 1967, Fernando Sabino escreve “encontro marcado”, um romance de tons existencialistas, em que o personagem principal marca com seus amigos um encontro para dali a 20 anos – um encontro que nunca acontece. De forma simétrica, é possível enxergar a desapropriação como o resultado de um desencontro marcado pela doutrina entre propriedade e Estado – uma cisão que, ao fim e ao cabo, acaba ocorrendo nas tramas subterrâneas da realidade cotidiana, refratárias às prisões esquemáticas das estruturas conceituais da literatura erudita.

Mas essas observações não esgotam todas as conclusões que se podem tirar da dissertação. Uma segunda nota importante é a ligação fundamental entre o desenvolvimento da desapropriação por utilidade pública e as reformas urbanas. A partir da reconstrução da Rua do Cano, em 1854, uma parte importantíssima dos desenvolvimentos posteriores pode ser atribuída ao desejo por modificar as cidades. Ou, melhor dizendo, uma cidade específica: o Rio de Janeiro. Os deputados e senadores se sensibilizavam por aquilo que viam em seus quintais: não as notícias distantes dos rincões mais afastados do império; o que os preocupava era o caos cotidiano da cidade em que eles caminhavam todos os dias para chegar até o trabalho. A vitrine da república, ou a majestosa corte do império, a depender da época, é que levaram a parte importantíssima do desenvolvimento da desapropriação. Posteriormente, no século XX, outras obras também chamariam a atenção: os portos do Rio Grande do Sul, da Bahia e do Pará, matadouros em São Paulo, a construção de Belo Horizonte ou mesmo as obras da baixada

fluminense. A obsessão, todavia, era o Rio de Janeiro: o ponto nevrálgico foi mesmo a Grande Reforma Urbana de 1903-1906.

Mas, além desse caminho principal, ainda havia uma estrada lateral que levou o nosso instituto a chegar onde chegou: as ferrovias. Guiadas em grande medida pelo escoamento do café, mas também por um clima mais geral de desenvolvimento econômico impulsionado pelo capital estrangeiro, o transporte do século gerou importantes propostas e foi a pedra de toque do terceiro modelo de desapropriação, ainda em 1855. Mais tarde, as linhas de ferro apareceram em múltiplos lugares, como pudemos ver no capítulo 5: em Minas Gerais, no Rio Grande do Sul e, mais tarde, sob a forma de bondes em São Paulo.

O percurso da desapropriação de escravos também vale uma nota. Em um império convulsionado pela chaga eclatante da escravidão, as penas dos juristas não permaneceriam inertes ante todas as possibilidades de solução do epocal problema. Como vimos, foram muitas as cabeças que propuseram a desapropriação dos cativos. Entretanto, há uma modificação fundamental nos significados do instituto. Antes do início do processo de emancipação, a desapropriação é compreendida como uma maneira de libertar de forma rápida as pessoas submetidas a trabalhos forçados sem dar azo a intoleráveis convulsões sociais; a partir da década de 1870, em que pouco a pouco a legislação vai tolhendo os direitos dos senhores, a classe proprietária tenta fazer cada vez mais com que os episódios progressivamente mais regulares de erosão dos direitos senhoriais fossem reconhecidos como casos de desapropriação. O final extermínio do instituto da escravidão, naturalmente, foi o que estimulou a mais firme gritaria em prol da indenização, a ser reconhecida como caso de desapropriação. Como descrevi no terceiro capítulo, nenhum dos dois lados se impôs: a aproximação dos dois institutos permaneceu um lampejo de elucubração inefetiva da classe jurídica. É mais um reforço da tese de que, ao fim e ao cabo, a força principal por trás do desenvolvimento secular da desapropriação eram as reformas urbanas.

Um terceiro ponto a ser notado é a instrumentalização do processo. Para se conseguir moldar o Estado interventor, era preciso desenhar não só um direito material adequado, mas também construir um procedimento cada vez mais célere. Houve, então, uma tentativa constante do legislador de dar cada vez menos recursos ao particular e de restringir constantemente a possibilidade de discussão dos mais variados temas: tudo deveria se resolver pela pena profética dos árbitros. Mas a ação interpretativa dos juristas deveria cobrar um pedágio incontornável. As estratégias dos advogados, reveladas no capítulo 6, arrastaram para a sala dos tribunais os mais áridos debates, que atrasavam sobremaneira a resolução das ações. Os juízes também revelaram o seu grau de condescendência. A noção restritiva de

“formalidades essenciais”, potencialmente um bastião inexpugnável, foi perdendo sempre e mais a sua desejada rigidez original. Nessa dialética torturante é que se formavam os caminhos tortuosos do processo.

Um quarto ponto a ser observado é o uso instrumental feito dos autores estrangeiros. A doutrina francesa, em especial, era alvo de referências constantes. Era um caminho fácil para acessar uma autoridade retórica. Mas o uso dessa estratégia esconde uma atuação bastante criativa tanto do legislador quanto do intérprete brasileiros: a despeito de uma aparente subserviência, o direito brasileiro sobre a desapropriação guardava consigo uma vicejante criatividade.

A história que acompanhamos longamente descreveu um percurso fundamental. É o desenvolvimento das técnicas de intervenção da administração pública sobre o território e sobre a paisagem do país: o caminho pelo qual o poder político podia efetivamente modificar a sociedade. Higienizar, racionalizar, planejar: esses eram os objetivos perseguidos diuturnamente pelos administradores. O direito era o instrumento, e os juristas, os seus artífices. Mas, além de técnica, o direito também é pensamento e compreensão: o caminho que acompanhamos mostra o desenvolvimento de uma visão de mundo; um dualismo fundamental entre absolutismo proprietário e autoridade do Estado. Mas, pouco a pouco, no mundo das ideias jurídicas, esses dois polos vão se encontrando e terminam por se encontrar. É, no fim das contas, um ajuste de contas entre as interpretações dos juristas, obcecadas por essa divisão, e a realidade do Brasil em desenvolvimento, em que as áreas cinzentas eram muito mais comuns do que jamais poderiam sonhar os juristas, esses sacerdotes da simplicidade. As ideias convivem melhor com absolutismos do que a realidade, essa grande amiga dos poréns e dos relativos.

A passagem do século XIX para o XX é o momento dessa transformação – ou, devo dizer, desse reencontro. No universo da propriedade, essa mudança se decanta sob a forma do conceito estrutural da *função social da propriedade*, como Pedro Cantisano (2018) já apontou. Essa conclusão, entretanto, merece ser posta em perspectiva. A flexibilização da propriedade em termos práticos é um processo mais longo, que começa pelo menos na primeira metade dos anos 1850, com a instauração do terceiro modelo de desapropriação, que se segue à promulgação da lei de terras. Apesar disso, por toda a segunda metade do século XIX, a doutrina reluta em admitir essas limitações à propriedade como algo de inerente a ela. De fato, como Cantisano aponta, a reforma urbana de 1903-1906 no Rio de Janeiro foi um ponto de inflexão cabal, a partir do qual a ideia de função social foi efetivamente incorporada ao pensamento jurídico. Uma possível explicação é que, até então, a desapropriação era aplicada com pouca

frequência - e em muitos casos (como o das ferrovias), com lucro para os proprietários. As exceções a isso se davam fora do grande centro decisório: podemos citar como exemplo a construção de Belo Horizonte e, mais uma vez, a instalação de estradas de ferro. Foi quando as medidas de flexibilização radical da propriedade com vistas à utilidade social ocorreram debaixo dos narizes da nata da sociedade jurídica brasileira – é dizer: na própria capital federal - que esses juristas foram obrigados a repensar as teorias jurídicas que manejavam. Talvez se a sede do governo republicano fosse não o Rio de Janeiro, e sim o antigo arraial do Curral del Rei, essas mudanças de mentalidade teriam começado alguns anos antes.

A desapropriação pode ser descrita, então, como o espaço ideal da convivência dos opostos e da conciliação dos inimigos – de encontros fortuitos e desencontros aguardados. Estado e indivíduo, função social e poder individual, autoridade e liberdade, confisco e propriedade: pares conceituais que se misturam para dar origem a mundos novos. Complexos, é bem verdade, mas acima de tudo, instigantes. A transformação conceitual a que assistimos ao longo dessa dissertação não é simplesmente uma mudança na forma como os juristas pensavam; é também sinal das modificações na maneira com que o Estado agia. Podemos ver de forma muito concreta que os conceitos jurídicos *fazem* algo: por meio da estrutura monumental de tribunais e órgãos administrativos, eles efetivamente conduzem a ação de milhares de pessoas, alteram o traçado das ruas, possibilitam a construção de portos, abrem espaço para ferrovias, destroem casas e erguem palácios. São sim espaço de disputa, isso é inegável; e essa disputa guarda a energia fundamental que se converte em mudança concreta tanto da paisagem quanto da sociedade.

O direito é muito mais que um conjunto de ideias: é potência organizativa para a efetivação dos projetos mais soberbos de uma sociedade. A desapropriação, às vezes opondo, às vezes coordenando Estado e propriedade, foi capaz de pavimentar uma ideia específica de progresso e de desenvolvimento. Outros historiadores poderão contar outras histórias de projetos diferentes, e de realizações igualmente mirabolantes.

## Referências Bibliográficas

### 1 – Historiografia

ABREU, Martha. João Caetano. In: VAINFAS, Ronaldo. *Dicionário do Brasil Imperial (1822-1889)*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.

ALBUQUERQUE, Caio Junqueira de Souza. As primeiras concessões ferroviárias na Argentina e no Brasil: análise comparativa da evolução e desempenho de quatro empresas, 1850-1888. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina). Universidade de São Paulo. São Paulo: 2015.

ALMEIDA, Gilmar Machado de. A domesticação da água: acesso e os usos da água na cidade do Rio de Janeiro entre 1850 e 1889. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Humanas e Sociais. Rio de Janeiro: 2010.

AZEVEDO, André Nunes. Um esboço biográfico de Francisco Pereira Passos. O progresso sob a égide da civilização. *Intellèctus*, n. 8, v. 2, pp. 1-46, Rio de Janeiro, jul./dez., 2009.

AZEVEDO, André Nunes. A cura pela técnica: o Clube de Engenharia e a questão urbana na cidade do Rio de Janeiro na virada do século XIX ao XX. *Locus: revista de história*, Juiz de Fora, v.19, n.02, p. 273-292, 2013.

AZEVEDO, André Nunes. A reforma Pereira Passos: uma tentativa de integração conservadora. *Tempos Históricos*, v. 19, pp. 151-183, Cascavel, jul./dez., 2015.

AZEVEDO, André Nunes. A Reforma Urbana do prefeito Pereira Passos e o ideal de uma civilização nos trópicos. *Intellèctus*, v. 14, n. 2, 2015.

AZEVEDO, André Nunes. Da cidade escravista à cidade moderna. Os limites de um projeto de integração conservadora no Rio de Janeiro entre 1903 e 1906. *Revista de História Regional*, n. 21, v. 2, Ponta Grossa, pp. 575-596, jul./dez. 2016.

AZEVEDO, André Nunes. A dimensão da ideia de civilização no contexto da reforma urbana de Pereira Passos. *Aedos*, Porto Alegre, v. 9, n. 20, p. 383-400, Ago. 2016.

AZEVEDO, André Nunes. A Reforma Passos: retórica da sedução no alvorecer do século XX. OPSIS (On-line), Catalão-GO, v. 17, n. 2, p. 265-279, jul./dez. 2017.

BARBOT, Michela; LORENZETTI, Luigi; MOCARELLI, Luca. Introduction – Property and Its Antithesis: Confiscations and Expropriations at the Heart of History. In: LORENZETTI, Luigi; BARBOT, Michela; MOCARELLI, Luca. Property rights and their violations: expropriations and confiscations, 16th –20th Centuries. Bern: Peter Lang, 2012.

BENCHIMOL, Jaime Larry. *Pereira Passos, um Haussman tropical: a renovação urbana da cidade do Rio de Janeiro no início do século XX*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, 1992.

BRITTO, Ana Lúcia; QUINTSLR, Suyá. Redes técnicas de Abastecimento de água no Rio de Janeiro: história e dependência de trajetória. *Revista Brasileira de História e Ciências Sociais*, v. 9, nº 18, São Leopoldo, jul./dez., 2017.

BLASENHEIM, Peter. As Ferrovias de Minas Gerais no século dezenove. *Locus, Revista de História*, v. 2, n. 2, Juiz de Fora, jul./dez., 1996.

BOSI, Alfredo. A escravidão entre dois liberalismos. *Estudos Avançados*, São Paulo, V. 2, nº. 3, p. 4-39, dezembro, 1988.

CAETANO, Rui César de Andrade. Os positivistas politécnicos e a (des)construção da maravilhosa cidade: Rio de Janeiro, 1850-1906. Dissertação (Mestrado em História Econômica. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2008.

CANTISANO, Pedro Jimenez. Direito, propriedade e reformas urbanas: Rio de Janeiro, 1903-1906. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 29, n. 58, p. 401-420, maio-agosto 2016.

CANTISANO, Pedro Jimenez. Rio de Janeiro on Trial: Law and Urban Reform in Modern Brazil. Tese (Doutorado em História). University of Michigan. Ann Arbor: 2018.

CANTISANO, Pedro Jimenez. Lares, Tribunais e Ruas: A Inviolabilidade de Domicílio e a Revolta da Vacina / Homes, Courts and Streets: The Inviolability of the Home and the Vaccine Revolt. *Revista Direito e Práxis*, [S.l.], v. 6, n. 2, p. 294-325, jun. 2015.

CAPPELLINI, Paolo; COSTA, Pietro; FIORAVANTI, Maurizio; SORDI, Bernardo. Introduzione. In: CAPPELLINI, Paolo et al., (Orgs.). *Enciclopedia italiana di scienze, lettere ed arti: il contributo italiano alla storia del pensiero: diritto*. Istituto della enciclopedia italiana: Roma, 2012.

CARONI, Pio. *Lecciones de historia de la codificación*. Madrid: Carlos III University of Madrid, 2013.

CHALHOUB, Sidney. *Cidade febril: cortiços e epidemias na corte imperial*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

CLAVERO, Bartolomé. Les domaines de la propriété, 1789-1914: propiedades y propiedad em el laboratorio revolucionário. *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, Florença, n. 27, pp. 269-278, 1998.

CONTINENTINO, Marcelo Casseb. *História do controle da constitucionalidade das leis no Brasil: percursos do pensamento constitucional no século XIX (1824-1891)*. São Paulo: Almedina, 2015.

CONTINENTINO, Marcelo Casseb. História contextual do controle de constitucionalidade: uma crítica à tradicional narrativa doutrinária brasileira. *Quaestio iuris*, vol. 10, nº. 04, pp. 2521-2543, Rio de Janeiro, 2017.

COSTA, Luiz Antônio Severo. Prefácio. In: BARBOSA, Rui. *O caso da São Paulo Northern Railriad Company*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1982. (Obras Completas de Rui Barbosa, v. 49, t. 1, 1922).

COSTA, Pietro. *Il progetto giuridico*. Milano: Giuffrè, 1974.

COSTA, Pietro. Para que serve a História do Direito? Um humilde elogio da inutilidade. In: COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. Curitiba: Juruá, 2010

COSTA, Pietro. Di che cosa fa storia della giustizia? Qualche considerazione di metodo. In: LACCHÈ, Luigi; MECCARELLI, Massimo (a cura di). *Storia della giustizia e storia del diritto: Prospetive europee di ricerca*. Macerata: EUM, 2012.

COSTA, Pietro. O Estado de Direito: uma introdução histórica. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo. *O Estado de direito: história, teoria, crítica*. Martins Fontes: São Paulo, 2006.

COSTA, Emília Viotti da. Introdução ao Estudo da Emancipação Política. In- Brasil em Perspectiva. 13. edição. Rio de Janeiro: Difel, 1982.

CPDOC. *Martinho Garcez*. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/GARCEZ,%20Martinho.pdf>. Acesso em 20/12/2018.

CPDOC. *Firmino Whitaker*. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeirarepublica/WHITAKER,%20Firmino.pdf>. Acesso em: 13/02/2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27ª Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DIOS, Salustiano de; INFANTE, Javier; ROBLEDO, Ricardo; TORIJANO, Eugenia (Orgs). *Historia de la propiedad: la expriación*. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2010.

DUVE, Thomas (Org.). *Entanglements in legal history: conceptual approaches*. Frankfurt am Main: Max Planck Institute for European Legal History, 2014.

FELONIUK, Wagner. Influências da circulação de ideias norte-americanas sobre o sistema de controle de constitucionalidade da Constituição de 1891. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 74, pp. 435-472, jan./jun. 2019.

FERES JR. João (Org.). *Léxico da História dos conceitos políticos do Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

FINGER, Anna Eliza. *Um século de estradas de ferro: arquiteturas das ferrovias no Brasil entre 1852 e 1957*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de Brasília: Brasília, 2013.

FOLJANTY, Lena. Legal transfers as process of cultural translation: On the Consequences of a Metaphor. *Max Planck Institute for European Legal History Research Paper Series* No. 2015-09.

FONSECA, Ricardo Marcelo. A lei de terras e o advento da propriedade moderna no Brasil. *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, v. XVII, p. 97-112, 2005.

GASPARRI, Wladimiro. “Il punto logico di partenza”: modelli contrattuali, modelli autoritativi e identità disciplinare nella dogmatica dell’espropriazione per pubblica utilità. Milano: Giuffrè, 2004 (Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Firenze).

GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Ltc: 1989.

GENTILE, Saverio. L’espropriazione forzata a Napoli tra Decennio e Restaurazione: spunti di riflessione. In: MASTROBERTI, Francesco (Org.). *Il Regno di Napoli nell’Europa Napoleonica: saggi e ricerche*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2016. (IusRegni: Collana di Storia del Diritto Medievale, Moderno e Contemporaneo).

GROSSI, Paolo. La proprietà e le proprietà nell’officina dello storico. *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, n. 17, pp. 359-424, jan./dez., 1988.

GROSSI, Paolo. Code Civil: una fonte novissima per la nuova civiltà giuridica. *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, nº 25, pp. 83-117, 2006.

GROSSI, Paolo. Proprietà e contrato. In: FIORAVANTI, Maurizio (Org.). *Lo stato moderno in Europa: istituzioni e diritto*. 13ª Ed. Roma-Bari: Laterza, 2014.

HALPERIN, Jean-Louis. Código napoleônico (preparação, redação e evolução). In: ALLAND, Denis; RIALS, Sthéphane. São Paulo: Wmf Martins Fontes, 2012.

HAROUEL. *Histoire de l’expropriation*. Paris: Presses Universitaires de France, 2000.

HESPANHA, António Manuel. “O direito administrativo como emergência de um governo activo (c. 1800- c. 1910)”, *Revista de história das ideias*, IHE, FL-UC 26(2005) 119-159. Disponível em: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbnxhbnRvbmlvbWVudWVsaGVzZGFuaGF8Z3g6NGYwYjBINmUxY2IwMGExMQ>

HESPANHA, António Manuel. *Hércules confundido: sentidos improváveis e incertos do constitucionalismo oitocentista: o caso português*. Curitiba: Juruá, 2009.

HESPANHA, António Manuel. Razões de decidir na doutrina portuguesa e brasileira do século XIX. Um ensaio de análise de conteúdo. *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, Florença, nº 39, p. 109-151, 2010.

HESPANHA, António Manuel. *Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio*. Coimbra: Almedina, 2012.

HESPANHA, António Manuel. *Categorias: uma reflexão sobre a prática de classificar*. *Análise Social*, vol. XXXVIII (168), 2003, 823-840.

- HOBSBAWM, Eric. *A era das revoluções: 1789-1848*. São Paulo: Paz e Terra, 2010.
- HOLANDA, S. B. (organizador). *História Geral da Civilização Brasileira. O Brasil Monárquico – O Processo de Emancipação*. tomo II, vol.1. 9 edição. São Paulo:Difel,1985.
- INFANTE, Javier; TORIJANO, Eugenia. Propiedad privada y expropiación forzosa: los entresijos de un binômio. In: DIOS, Salustiano de; INFANTE, Javier; ROBLEDO, Ricardo; TORIJANO, Eugenia (Orgs). *Historia de la propiedad: la expropiación*. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2010.
- JANCSÓ, I. *Independência: História e Historiografia*. São Paulo: Hucitec, FAPESP, 2005.
- JANCSÓ, I. (org.) *Brasil: Formação do Estado e da Nação*. São Paulo: Editora HUCITEC, Editora UNIJUÍ, FAPESP, 2003.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 9ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.
- KOSELLECK, Reinhart. *História dos conceitos e história social*. In: KOSELLECK, Reinhart. *Futuro Passado*. Contraponto: 2006
- KRAUTBERGER, Nicolas. L'expropriation d'utilité publique pour cause de risque naturel dans les départements alpins et algériens, seconde moitié du XIXe siècle. In: LORENZETTI, Luigi; BARBOT, Michela; MOCARELLI, Luca. *Property rights and their violations: expropriations and confiscations, 16th –20th Centuries*. Bern: Peter Lang, 2012.
- LACCHÉ, Luigi. *L'espropriazione per pubblica utilità: amministratori e proprietari nella Francia dell'ottocento*. Milão: Giuffrè, 1995.
- LACCHÈ, Luigi. *“Non giudicate”*: antropologia della giustizia e fugure dell'opinione pubblica tra otto e novecento. Napoli: Satura Editrici, 2009.
- LAILER, Christiane. “A Lei do Ventre Livre: interesses e disputas em torno do projeto de “abolição gradual””. In: *Revista Escritos, Fundação Casa de Rui Barbosa*, Ano 5, nº. 5, 2011.
- LAMARÃO, Sérgio Tadeu de Niemeyer. *Dos Trapiches ao porto: um estudo sobre a área portuária do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 2006.
- LOBO, Judá Leão. O que é opinião pública? Estudo de história constitucional brasileira. *Quaestio Iuris (Impresso)*, v. 10, p. 494-518, 2017.
- LOBO, Judá Leão; PEREIRA, Luis Fernando Lopes. A imprensa do segundo reinado no processo político-constitucional: força moral e opinião pública. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, v. 59, p. 179-206, 2014
- LOPES, José Reinaldo de Lima. *História da Justiça e do processo no Brasil do século XIX*. Curitiba: Juruá, 2017.

LORENZETTI, Luigi; BARBOT, Michela; MOCARELLI, Luca. Property rights and their violations: expropriations and confiscations, 16th –20th Centuries. Bern: Peter Lang, 2012.

LOVEJOY, Arthur. Reflections on the History of Ideas. *Journal of the History of Ideas*, Vol. 1, No. 1, pp. 3-23, Jan., 1940.

LYNCH, Christian Edward Cyril. O caminho para Whashington passa por Buenos Aires: a recepção do conceito argentino de Estado de Sítio e a construção do modelo republicano-oligárquico brasileiro (1890-1898). In: Fonseca, Ricardo Marcelo. *As formas do direito: ordem, razão, decisão (experiências jurídicas antes e depois da modernidade)*. Curitiba: Juruá, 2013.

\_\_\_\_\_. Entre o liberalismo monárquico e o conservadorismo republicano: a democracia impossível de Rui Barbosa. In: \_\_\_\_\_. *Da monarquia à oligarquia: história institucional e pensamento político brasileiro (1822-1930)*. São Paulo: Alameda, 2014a.

\_\_\_\_\_. *Da monarquia à oligarquia: história institucional e pensamento político brasileiro (1822-1930)*. São Paulo: Alameda, 2014b.

MACKOUNDI L, Rodrigue Goma. *L'expropriation pour cause d'utilité publique de 1833 à 1935* (législation, doctrine et jurisprudence avec des exemples tirés des archives de la Moselle et de la Meurthe-et-Moselle). Tese (Doutorado em História do Direito). Faculté de droit, sciences économiques et gestion, Ecole doctorale SJPEG, Université Nancy 2. Nancy: 2010.

MALDANER, Alisson Thiago. De expressão a conceito: função social e função social da propriedade no Brasil de 1870 a 1934. Dissertação (Mestrado em Ciências). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Rio de Janeiro: 2015

MARINHO, Pedro Eduardo Mesquita de Monteiro. Companhia Estrada de Ferro D. Pedro II: a grande escola prática da nascente Engenharia Civil no Brasil oitocentista. *Topoi*, v. 16, n. 30, Rio de Janeiro, jan./jun., 2015.

MATOS, Odilon Nogueira de. *Café e ferrovias: a evolução ferroviária de São Paulo e o desenvolvimento da cultura cafeeira*. 2ª Ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1974.

MENDONÇA, Joseli Maria Nunes. *Entre a mão e os anéis: a Lei dos Sexagenários e os caminhos da abolição no Brasil*. Campinas: EdUNICAMP, 1999.

MONTI, Annamaria; HAKIM, Nader. Histoire de la pensée juridique et analyse bibliométrique : l'exemple de la circulation des idées entre la France et l'Italie à la Belle Époque. *Clio@themis: Revue Électronique d'Histoire du Droit*, n° 14, pp. 1-32, 2018.

NARDONE, Paola. From Barons to Peasant Farmers : The Privatisation of Feudal Lands in Southern Italy in the Nineteenth Century. In: LORENZETTI, Luigi; BARBOT, Michela; MOCARELLI, Luca. Property rights and their violations: expropriations and confiscations, 16th –20th Centuries. Bern: Peter Lang, 2012.

NASCIMENTO, Emanuel Braga; FERREIRA, Márcia Conceição; RICHTER, Mônica. A ferrovia a serviço das águas: estrada de ferro Rio d'Ouro. In: Anais da V Reunião de Iniciação Científica da UFRRJ. Seropédica: 2017.

OLIVEIRA, Ana Guerra Ribeiro de. Pena, papel e grilhões: o sinuoso caminho até a aprovação da lei do ventre livre. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: 2016.

PAES, Mariana Armond Dias. Sujeitos da história, sujeitos de direitos: personalidade jurídica no Brasil Escravista (1860-1888). Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2014.

PAES, Mariana Armond Dias. “Eu vos acompanharei em vosso vôo, contanto que não subais muito alto”: as escolhas de Teixeira de Freitas sobre o direito da escravidão. XXIX Simpósio Nacional de História. 2015.

PAES, Mariana Armond Dias. Escravos e terras entre posses e títulos: a construção social do conceito de propriedade no Brasil (1835-1889). Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito. São Paulo: 2018.

PAULA, Richard Negreiros de. Jornalistas e o espaço urbano da Capital Federal nos primeiros anos da República: o caso do Cabeça de Porco. *Cantareira (UFF)*, Niterói, v. 1, n.1, p. 1-23, 2003.

PENA, Eduardo Spiller. Pajens da casa imperial: juriconsultos e escravidão no Brasil do século XIX. Tese (Doutorado em História). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas. Campinas: 1998.

PIHLAJAMÄKI, Heikki. Comparative contexts in legal history: are we all comparatists now? *Sequência*, Florianópolis, n. 70, pp. 57-75, aj./jun., 2015.

PINTO, Jefferson de Almeida. A restauração católico-tomista a partir do campo político e jurídico de Minas Gerais na passagem à modernidade. *Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, Rio de Janeiro, vol. 2 no.5, pp. 140-166, set./dez., 2010.

\_\_\_\_\_. O periodismo e a formação do campo jurídico em Minas Gerais. *Varia Historia*, Belo Horizonte, vol. 29, nº 50, p.571-593, mai/ago 2013.

POCOCK, John. Introdução. In: POCOCK, John. *Linguagens do Ideário político*. São Paulo: Edusp, 2003.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. *Memória da destruição: Rio – uma história que se perdeu (1889-1965)*. Rio de Janeiro: 2002.

REYNOLDS, Susan. *Before eminent domain: toward a history of expropriation of land for the common good*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2010.

RIDOLFI, Natascia. Expropriation for Public Use: Construction of the Railway Line in Abruzzo. In: LORENZETTI, Luigi; BARBOT, Michela; MOCARELLI, Luca. *Property rights and their violations: expropriations and confiscations, 16th –20th Centuries*. Bern: Peter Lang, 2012.

RODRIGUES, Antônio Edmilson Martins; MELLO, Juliana Oakim Bandeira de. As reformas urbanas na cidade do Rio de Janeiro. *Acervo*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, pp. 19-53, jan./jun., 2015.

RODRIGUES, Francisco L. L. ; CABRAL, Gustavo César Machado . O direito das coisas entre os dois Códigos Civis brasileiros: do individualismo à centralidade da pessoa. *Revista do Instituto Histórico e Geographico Brasileiro*, v. 473, p. 519-544, 2017.

SÁNCHEZ, Fernánides de Gatta. Expropiación forzosa y obras públicas (1812-2010). In: DIOS, Salustiano de; INFANTE, Javier; ROBLEDO, Ricardo; TORIJANO, Eugenia (Orgs). *Historia de la propiedad: la expriación*. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2010.

SILVA, André Luiz da. *Um francês no interior paulista: Paul Deleuze e o caso da São Paulo Northern Railroad Company (1909 – 1916)*. Dissertação (Mestrado em História). Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, 2013.

SILVA, André Luiz da; TOSI, Pedro Geraldo Saadi. Considerações sobre entrelaçamento de circuitos e produções na órbita do complexo cafeeiro: o caso da Companhia Estrada de Ferro Araraquara (1896 a 1909). *Heera: Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada*, Juiz de Fora, v. 10, n. 16, pp. 55-71, jan./jun., 2014.

SILVEIRA, Mariana de Moraes. Revistas jurídicas brasileiras: “cartografia histórica de um gênero de impressos (anos 1840 a 1940)”. *Cadernos de Informação Jurídica*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 98-119, 2014

SKINNER, Quentin. Significado e interpretação na História das Ideias. Tradução de Marcus Vinícius Barbosa. *Tempo e Argumento*, Florianópolis, v. 9, n. 20, p. 358 - 399. jan./abr. 2017. Tradução de: Meaning and Understanding in the History of Ideas. In: SKINNER, Quentin. *Visions of Politics*. Londres: Cambridge University Press, 2001, vol. I, cap. 4, p. 57-89.

SONTAG, Ricardo. A escola positiva italiana no Brasil entre o final do século XIX e início do século XX: a problemática questão da “influência”. In: Paolo Palchetti; Massimo Meccarelli. (Org.). *Derecho en movimiento. Personas, derechos y derecho en la dinámica global*. Ied.Madrid: Universidad Carlos III, 2015, p. 203-230.

SOUZA, Marlúcia Santos de. Os Impactos das Políticas Agrárias e de Saneamento na Baixada Fluminense. *Pilares da História*, Duque de Caxias, a. 4, n. 6, pp. 17-25, abr., 2006.

STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. *Posse e dimensão jurídica no Brasil: recepção e reelaboração de um conceito a partir da segunda metade do século XIX ao código de 1916*. Curitiba: Juruá, 2015.

SUBTIL, José Manuel Louzada Lopes. O terramoto e a “revolução” nos direitos sobre a propriedade. In: SUBTIL, José Manuel Louzada Lopes. *Actores, territórios e redes de poder, entre o Antigo Regime e o Liberalismo*. Curitiba: Juruá, 2011.

THIER, Andreas. Time, Law, and Legal History – Some Observations and Considerations. *Rechtsgeschichte*, n. 25, Frankfurt am Main, pp. 20-44, 2017.

TARELLO, Goivanni. Ideologias setecentistas da codificação. *Meritum*, Belo Horizonte, v. 3, n. 2, jul./dez 2008.

TRUGILHO, Diogo. *A história da reparabilidade do dano moral: de Freitas a Beviláqua*. Initia Via: Belo Horizonte, 2015 (História do Direito Civil Brasileiro, v. 1).

VALE, Murilo Melo. *Desapropriações: análise crítica do marco legal das expropriações administrativas no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

VARELA, Laura Beck. *Das sesmarias à propriedade moderna: um estudo de história do direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

## 2 – Fontes

### 2.1 – Fontes impressas

ALMEIDA, Estevam de (parecer). Desapropriação. Quando pode ter lugar. Indenização. Valor. Pagamento. Consignação judicial. Quando não pode ser feita. Concurso de credores sobre o preço depositado. Inadmissibilidade. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 67, Rio de Janeiro, pp. 473-477, jan., 1923.

BARBOSA, Ruy; MARQUES, Azevedo (Pareceres). Desapropriações diversas. Pagamentos dos valores arbitrados. Apelação de um arrendatário. Provimento. Anulação do processo. Efeitos em relação aqueles que se haviam conformado com a desapropriação. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 39, Rio de Janeiro, pp. 487-497, jan., 1916.

\_\_\_\_\_. (Pareceres). Desapropriação. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 23, pp. 435-440, Jan./Jun., 1915.

BARBOSA, Ruy; MARQUES, Azevedo; MENDES JÚNIOR, João; outros (pareceres). Desapropriação. Valores arbitrados. Concordância. Pagamentos. Incorporação dos imóveis ao patrimônio do poder desapropriante. Terceiro prejudicado. Apelação. Nulidade do processo. Efeitos em relação aos proprietários pagos. Nova diligência. Determinação dos valores. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 54, Rio de Janeiro, pp. 24-41, out., 1919.

BARBOSA, Ruy. Desapropriação por utilidade pública. Justificação. Indispensabilidade do imóvel para a obra a executar. Competência do poder judiciário para apreciar a utilidade. Violação da garantia constitucional. Indenização. Leis sobre. A quem compete decretar. Inconstitucionalidade da legislação estadual. Expropriação ilegal. Direito do prejudicado. Ação. Justiça competente. Inexistência de conexão entre esta ação com o arbitramento do valor do imóvel. Conflito de jurisdição. Ao que deve se limitar a decisão. Competência por conexão. Quando se verificam. Quando não altera a ordem normal das jurisdições. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 7, vol. 26, pp. 245-257, 1918.

\_\_\_\_\_. *O caso da São Paulo Northern Railroad Company*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1982. (Obras Completas de Rui Barbosa, v. 49, t. 1, 1922)

BENTO DE FARIA, Antônio. Desapropriação. Como devem ser fixados os seus casos. Quando não se justifica. Quando pode ser total ou parcial. Arbitradores. Nomeação ex-offício. Quando

tem lugar. Preceitos legais. Antinomia. Como devem ser interpretados. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 13, Rio de Janeiro, pp. 490-496, 1909.

BEVILÁQUA, Clóvis. *Código civil dos Estados Unidos do Brasil comentado*. Vol. III. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1930.

\_\_\_\_\_. *Direito das coisas*. 1º volume. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 1941.

BERTHÉLEMY, Henry. *Traité élémentaire de droit administratif*. Paris: A. Rousseau, 1901.

CABANTOUS, Louis. *Répétitions écrites sur le droit administratif*. Paris: Marescq, 1873.

CAMARGO, Laudo Ferreira de. Notas de um juiz. Câmara municipal. Desapropriação revogada e alinhamento alterado: suas consequências. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 14, vol. 53, pp. 206-208, 1925.

CAPISTRANO, Genuíno Firmino Vidal. Até onde chega o domínio da ação administrativa e de sua jurisdição na desapropriação por utilidade pública geral ou municipal da Corte? *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 11, v. 30, jan./abr., pp. 161-171, 1883.

CARVALHO SANTOS, João Manoel de. *Código civil interpretado*: principalmente no ponto de vista prático. Direito das Coisas (arts. 554-673). Volume VIII. Rio de Janeiro: Carvalho Filho, 1934.

CONFEDERAÇÃO ABOLICIONISTA. *Abolição imediata e sem indenização*. Rio de Janeiro: Tipografia Central, 1883.

CORRÊA TELLES, José Homem. *Doutrina das ações*: acomodada ao foro de Portugal, com adições da nova legislação do Código Comercial Português e do decreto nº 24 de 16 de maio de 1832 e outros que deram nova face à administração da justiça, por José Homem Corrêa Telles, consideravelmente aumentada e expressamente acomodada ao foro do Brasil por José Maria Frederico de Souza Pinto. 6ª Ed, aumentada com a legislação posterior até ao presente por Joaquim José Pereira da Silva Ramos. Rio de Janeiro: Eduardo e Henrique Laemmert, 1865.

COUTO, Macedo. Grau de autoridade das leis no atual sistema político do Brasil. O Supremo Tribunal Federal como intérprete autorizado da Constituição. O poder judiciário ante o executivo e o congresso: fundamento político da sua jurisdição. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 5, vol. 10, pp. 119-126, 1916.

CUNHA SALLES, José Roberto da. *Thesouro jurídico*: tratado de jurisprudência e prática do processo civil brasileiro: foro civil. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1882a.

\_\_\_\_\_. *Thesouro jurídico*: tratado de jurisprudência e prática do processo civil brasileiro: processo ordinário. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1882b.

DELALLEAU, Charles. *Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique*. Tome 1. Paris: Cosse, Marchal et Cie, 1866.

DELEUZE, Paul. *Theoria jurídica da desapropriação*. Rio de Janeiro: 1920.

ESPÍNOLA, Eduardo; BEVILÁQUA, Clóvis; CASTRO, Araújo; MAXIMILIANO, Carlos; SILVA, Alfredo Bernardes da; GARCEZ, Martinho; LACERDA, Paulo M.; LACERDA DE ALMEIDA; DELEUZE, Paul (Pareceres). Desapropriação por necessidade e utilidade pública. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 43, pp. 321-359, Ago., 1922.

ESPÍNOLA, Eduardo; BERNARDES, Alfredo; REZENDE, Astolpho; PRATES, Manuel Pacheco; BARRETO, Plínio. Manutenção de posse contra atos da administração pública. Consulta da S. Paulo Tramway Company e pareceres dos autores. *Revista de Jurisprudência Brasileira*, Rio de Janeiro, vol. 1, fasc. 1, pp. 15-50, set., 1928.

FARIA, Antônio Bento de. Desapropriação. A quem incumbe. Critério para sua determinação. Cessão do direito. Quando não é possível. Interesse privado. Relação com serviços públicos. Utilização da propriedade desapropriada. Empresa de energia elétrica. Concessão. Infração. Cláusulas resolutivas expressa e tácita. Rescisão de contrato. A quem incumbe decretá-la. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 64, Rio de Janeiro, pp. 51-56, abr., 1922.

FERRER, Vicente. Desapropriação. Interpretação do art. 31 § 9 do dec. 4.956 de 9 de setembro de 1903. Interpretação do art. 6 do dec. 4.956 de 9 de setembro de 1903. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 15, Rio de Janeiro, pp. 264-268, 1910.

GONZAGA, Tolentino (parecer). Desapropriação. Interesse particular. Inadmissibilidade. Decreto inconstitucional. Meio de anulá-lo. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 76, Rio de Janeiro, pp. 481-485, abr., 1925.

HAURIOU, Maurice. *Précis de droit administratif contenant le droit public et le droit administrative*. 12ème Ed. Paris: Librairie du recueil général des lois et arrêts et du journal du palais: 1893.

LACERDA, Paulo M. Da natureza jurídica da desapropriação e da respectiva indenização. Pagamento e depósito desta e como se sequestra, arresta ou penhora. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 16, vol. 61, pp. 249-253, 1927.

LACERDA DE ALMEIDA; FARIA, Bento de (Pareceres). Desapropriação por utilidade pública. Competência municipal. Subrogação desse direito no concessionário de obra pública. Impossibilidade, por culpa do concessionário, de cumprir o contrato. Rescisão. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 42, pp. 245-251, Jan./Jun., 1924.

LAFERRIÈRE, Firmin. *Cours de droit public et administrative*. 2ª Ed. Paris: Joubert, 1841.

LEITE, Leopoldo Teixeira. Na ação de desapropriação, o mandado de imissão de posse, para produzir os efeitos legais, deve ser intimado pessoalmente ao réu? *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 8, Rio de Janeiro, pp. 453-461, 1908.

LEITE, Solidônio. Desapropriação por utilidade pública. Rio de Janeiro: Editores J. Leite e Cia, 1921

LESSA, Pedro. *Do poder judiciário*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1915

LINS, Jair. Desapropriação por utilidade municipal. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 52, pp. 241-244, Jan./Jun., 1929a.

LINS, Jair. Desapropriação municipal. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 53, pp. 38-40, Jul./Dez., 1929b.

MARQUES, J. M. de Azevedo. A desapropriação no Estado de São Paulo. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 6, vol. 22, pp. 87-99, 1917.

MARQUES, J. M. de Azevedo. A Desapropriação. Acordo entre as partes. Homologação parcial do juiz. Consequências. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 7, vol. 24, pp. 8-10, 1918.

MARQUES, J. M. de Azevedo. A As desapropriações no estado de S. Paulo perante o direito constituído. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 29, pp. 379-380, Jun., 1921.

MACAREL, Louis-Antoine. Cours d'administration et de droit. 2ª Ed. Tomo 2, primeira parte. Organisation et attributions des autorités administratives. Paris: Plon Frères, 1852.

MAIA, José Antônio da Silva. *Compêndio de direito financeiro*. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1841.

MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição brasileira de 1891*. Brasília: Senado Federal, 2005 (1918). (Edição Fac-Similar. Coleção história constitucional brasileira, 7)

MELLO, Alfredo Pinto Vieira de. Deve ser indenizado o domínio útil dos terrenos de marinha ou os acrescidos quando desapropriados por utilidade pública? *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 34, v. 100, pp. 465-476, mai./ago., 1906.

MENDES PIMENTEL, Fernando. Concessão-contrato. Encampação. Desapropriação. Revogação. Foro contratual. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 35, pp. 5-12, Jan./Jun., 1921n.

\_\_\_\_\_. Desapropriação por utilidade pública. Competência das Câmaras Municipais. Defesa do particular, no próprio processo da desapropriação, contra o ato administrativo manifestamente inconstitucional ou ilegal. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 40, pp. 253-258, Jul./Dez., 1923.

MINISTÉRIO DA GUERRA. *Proposta da repartição dos negócios da guerra apresentada à Assembleia Geral Legislativa na 1ª seção da 5ª legislatura pelo respectivo ministro e secretário d'Estado José Clemente Pereira*. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1843.

MINISTÉRIO DO IMPÉRIO. *Relatório apresentado à Assembleia Geral Legislativa na primeira sessão da décima sexta legislatura pelo ministro e secretário de Estado dos negócios do Império*. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1877.

MORATO, Francisco. Desapropriação. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 14, vol. 56, pp. 204-206, 1925.

MORATO, Francisco; MOURÃO, João M. de Carvalho (Pareceres). Concurso de preferência: quando é ele procedente. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 17, vol. 66, pp. 453-463, 1928.

- NEGREIROS, Nebrídio; Espínola, Eduardo (Pareceres). Irregularidades na citação. Incerteza das partes citandas. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 16, vol. 64, pp. 189-197, 1927.
- OLIVEIRA, Cândido de. A restauração do “jus imperii”. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 28, Rio de Janeiro, pp. 15-26, abr., 1913.
- OLIVEIRA, Adriano. Custas nas desapropriações. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 11, vol. 42, pp., 1922.
- OTONI, Cristiano Benedito. *A emancipação dos escravos*. Rio de Janeiro: Tipografia Perseverança, 1871.
- PAULA BATISTA, Francisco de. *Compêndio de teoria e prática do processo civil para uso das faculdades de direito do Império*. Rio de Janeiro: Pinto e Waldemar, 1857.
- PERDIGÃO MALHEIROS, Agostinho Marques. *A escravidão no Brasil: ensaio histórico-jurídico social*. Parte 1. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1866.
- PEREIRA, João de Lima. A estética como motivo de utilidade pública. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 17, vol. 65, pp. 275-282, 1928.
- PEREIRA, Lafayette Rodrigues; RIBEIRO, João Antônio de Souza. Vassouras: atendimento os poderes competentes. *Jornal do Commercio*, Rio de Janeiro, p. 2, 21 de fevereiro de 1875.
- PRADIER-FODERÉ, Paul. *Précis de droit administratif*. 7ª Ed. Paris; Guillaumin et. Cie.; A. Durand et Pédone Lauriel, 1872.
- PRATES, Manoel Pacheco; LARCERDA DE ALMEIDA; ALMEIDA, Estevam de; PUJOL, Alfredo (Pareceres). Desapropriação por interesse de um instituto particular de ensino. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 48, pp. 79-84, Jan./Jun., 1927.
- REVISTA DE CRÍTICA JUDICIÁRIA. Com o novo código do processo, a desapropriação da S. Paulo Northern não seria possível: seria preciso juntar a planta das obras. *Revista de crítica judiciária*, ano 1, n. 3, Rio de Janeiro, pp. 309-310, 1925.
- REVISTA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Nota ao “Direito Administrativo Brasileiro” (Pelo Dr. Aarão reis). *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 61, pp. 477-478, Fev., 1924b.
- REZENDE, Astolfo. Os atos de império e a defesa dos direitos individuais. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 23, fasc. 1, Rio de Janeiro, pp. 239-268, jan., 1912.
- REZENDE, Astolpho. As limitações do direito de propriedade e o poder de polícia das municipalidades. Parecer. *Revista de Jurisprudência Brasileira*, Rio de Janeiro, vol. 5, fasc. 13, pp. 427-429, set., 1929.
- RIBAS, Antônio Joaquim. *Da posse e das ações possessórias: segundo o direito pátrio comparado com o direito romano e canônico*. Rio de Janeiro: E. Laemmert & C., 1883.

SÁ E ALBUQUERQUE, João de. *Desapropriações*. São Paulo; Rio de Janeiro: Livraria Magalhães, 1912.

SANTOS, Luiz Quirino dos. Continuação da discussão da tese do dr. Azevedo Marques: Qual o remédio jurídico para o particular liberar sua propriedade dos efeitos do decreto de desapropriação, quando o poder público não promove os termos do processo de indenização. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 6, vol. 22, pp. 362-363, 1917.

SILVA, Alfredo Bernardes; ESPÍNOLA, Eduardo; BEVILÁQUA, Clóvis; CASTRO, Araújo; LACERDA, Paulo de (pareceres).. Desapropriação. Casos de necessidade ou utilidade pública. Perigo iminente. Defesa. Amplitude. Verificação judicial. Indenização prévia. Depósito. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 67, Rio de Janeiro, pp. 451-472, jan., 1923.

SILVEIRA, Francisco Baltazar da. Faculdade que tem o Governo para desapropriar, e impedir derrubada de matas. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 3, v. 6, pp. 370-374, 1875.

SOARES, Caetano Alberto. Memória para melhorar a sorte dos nossos escravos lida na sessão geral do Instituto dos Advogados Brasileiros no dia 7 de setembro de 1845 pelo Sr. Dr. Caetano Alberto Soares, Membro do Conselho Diretor do mesmo instituto. *Gazeta Official do Imperio do Brasil*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 190, p. 763, 23 de abril de 1847a.

\_\_\_\_\_. Memória para melhorar a sorte dos nossos escravos lida na sessão geral do Instituto dos Advogados Brasileiros no dia 7 de setembro de 1845 pelo Sr. Dr. Caetano Alberto Soares, Membro do Conselho Diretor do mesmo instituto. Rio de Janeiro: Tipografia Imparcial de Francisco de Paula Brito, 1847b.

\_\_\_\_\_. Memória para melhorar a sorte dos nossos escravos lida na sessão geral do Instituto dos Advogados Brasileiros no dia 7 de setembro de 1845 pelo Sr. Dr. Caetano Alberto Soares, Membro do Conselho Diretor do mesmo instituto. *Revista do Instituto da Ordem dos Advogados do Brasil*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, pp. 194-230, jan./mar., 1862.

SODRÉ, Eurico. Desapropriação. Valorização do restante. Desconto no preço. *Revista de Jurisprudência Brasileira*, Rio de Janeiro, vol. 6, fasc. 16, pp. 19-22, jan., 1930.

SODRÉ, Eurico. *A desapropriação por necessidade ou utilidade pública*. São Paulo: Saraiva, 1928.

TEIXEIRA DE FREITAS, Augusto. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1882.

TEIXEIRA DE FREITAS, Augusto. *Consolidação das leis civis*. Vol. I. 3ª Ed. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1876a.

TEIXEIRA DE FREITAS, Augusto. Libertação do ventre. *O Direito: revista mensal de legislação, doutrina e jurisprudência*, a. 4, n. 9, Rio de Janeiro, pp. 609-617, jan./abr., 1876b.

UM LAVRADOR ANÔNIMO. *A emancipação: breves considerações*. Bahia: Tipografia Constitucional, 1871.

VILLABOIM, M. Pedro. É sustentável perante a Constituição Federal o Contencioso administrativo? VILLABOIM, M. Pedro. É sustentável perante a Constituição Federal o Contencioso administrativo? *Revista da Faculdade de Direito de São Paulo*, a. 1, nº 1, pp. 65-86, 1893.

VIVEIROS DE CASTRO, Augusto Olímpio. *Tratado de ciência da administração e direito administrativo*. 3 Ed. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1914.

WHITAKER, Firmino. Desapropriação. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 14, vol. 55, pp. 208-209, 1925.

\_\_\_\_\_. O recuo. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 44, pp. 245-251, Jan./Jun., 1925.

## 2.2 – Anais do parlamento

Considerarei que o modo de citação da ABNT era insuficiente e custoso para informar rapidamente a localização dos debates parlamentares. Isto ocorre porque a data de publicação não é a mesma em que os debates ocorreram, o que, associado à existência de muitos volumes para cada ano, pode criar graves confusões. Preferi criar uma nova maneira de referenciação para os anais da Câmara, do Senado e das Assembleias Constituintes, que contemplasse as necessidades desse tipo de trabalho. A empreguei pela primeira vez no Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), e volto aqui a usá-la, com pequenas alterações. Os anais da Câmara que utilizamos podem ser encontrados no site do próprio órgão, em [bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2](http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2) e na Hemeroteca Digital Brasileira, a partir de <http://memoria.bn.br/DocReader/132489/1>. Para o Senado, as informações obtidas estão em [www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/PQ\\_Pesquisar.asp](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/PQ_Pesquisar.asp).

O modo de citação que desenvolvemos compõe-se de quatro itens, todos localizados entre parênteses, como no exemplo seguinte: (CD, 1829, 5, 99). O primeiro item corresponde à instituição a que se vinculam os anais; o segundo é o ano em que os debates ocorreram; o terceiro é o volume em que o trecho citado se encontra; e o quarto, a página. As instituições são abreviadas da seguinte maneira: CD – Câmara dos Deputados; SI – Senado Imperial; SR – Senador da República; AC - Assembleia Constituinte, seguido dos dois dígitos correspondentes ao ano em que a assembleia ocorreu.

BRASIL. *Anais do Senado Imperial, 1823, livro 3*. Secretaria Especial de Editoração e Publicações: 1823.

BRASIL. *Annaes do Parlamento Brasileiro: Câmara dos srs. Deputados, primeiro ano da primeira legislatura, sessão de 1826, tomo quarto e último*. Rio de Janeiro: Tipografia do Imperial Instituto Artístico, 1875.

BRASIL. *Annaes do Parlamento Brasileiro*: Câmara dos srs. Deputados, primeiro ano da quinta legislatura, primeira sessão de 1843, tomo segundo. Rio de Janeiro: Tipografia da Viúva Pinto & Filho, 1882.

BRASIL. *Anais do Senado Imperial, 1845, livro 2*. Secretaria Especial de Editoração e Publicações: 1845.

BRASIL. *Annaes do Parlamento Brasileiro*: Câmara dos srs. Deputados, segundo ano da sexta legislatura, segunda sessão de 1845, tomo primeiro. Rio de Janeiro: Tipografia de Hipólito J. Pinto, 1881.

BRASIL. *Anais do Senado Imperial, 1854, livro 4*. Secretaria Especial de Editoração e Publicações: 1854.

BRASIL. *Annaes do Parlamento Brasileiro*: Câmara dos srs. Deputados, segundo ano da nona legislatura, sessão de 1854, tomo terceiro. Rio de Janeiro: Tipografia de Hipólito José Pinto, 1876.

BRASIL. *Annaes do Parlamento Brasileiro*: Câmara dos srs. Deputados, segundo ano da nona legislatura, sessão de 1854, tomo quarto. Rio de Janeiro: Tipografia de Hipólito José Pinto, 1876.

BRASIL. *Annaes do Parlamento Brasileiro*: Câmara dos srs. Deputados, terceiro ano da nona legislatura, sessão de 1855, tomo segundo. Rio de Janeiro: Tipografia de Hipólito José Pinto, 1875.

BRASIL. *Anais do Senado Imperial, 1870, livro 2*. Secretaria Especial de Editoração e Publicações: 1870.

BRASIL. *Anais do Senado Imperial, 1870, livro 3*. Secretaria Especial de Editoração e Publicações: 1870.

BRASIL. *Anais do Senado Imperial, 1870, livro 4*. Secretaria Especial de Editoração e Publicações: 1870.

BRASIL. *Annaes do Senado Federal*: primeira sessão da quinta legislatura, volume II. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1905.

BRASIL. *Annaes do Parlamento Brasileiro*: Câmara dos srs. Deputados, segundo ano da décima quinta legislatura, sessão de 1873, tomo 4. Rio de Janeiro: Tipografia Imperial e Constitucional de J. Villeneuve & C., 1873.

BRASIL. *Annaes da Câmara dos srs. Deputados do Império do Brasil*: primeira sessão ordinária da décima nona legislatura, de 20 de maio a 19 de junho de 1885. Volume 1. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1885.

BRASIL. *Annaes da Câmara dos srs. Deputados do Império do Brasil*: primeira sessão ordinária da décima nona legislatura, de 20 de junho a 19 de julho de 1885. Volume 2. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1885.

### 2.3 – Periódicos

CORREIO MERCANTIL, E INSTRUCTIVO, POLÍTICO, UNIVERSAL. Rio de Janeiro, RJ: [1848-1868].

CORREIO PAULISTANO. São Paulo, SP: [1854-1949].

DIÁRIO DO RIO DE JANEIRO. Rio de Janeiro, RJ : Typografia do diário, [1821-1878].

GAZETA OFFICIAL DO IMPERIO DO BRASIL. Rio de Janeiro, RJ : Typ. Nacional, 1846-1848.

JORNAL DO BRASIL. Rio de Janeiro, RJ: [1891-2010].

JORNAL DO COMMÉRCIO. Rio de Janeiro, RJ : Typ. de Emile Seignot-Plancher e Comp., 1827-atual.

O COMBATE. São Paulo, SP: [s.n.], 1917-1925.

O PAIZ. Rio de Janeiro, RJ: Typ. de N. Lobo Vianna e Filhos.

### 2.4 – Fontes legislativas e administrativas

BRASIL. Lei de 9 de setembro de 1826 – marca os casos em que terá lugar a desapropriação da propriedade particular por necessidade, e utilidade pública, e as formalidades que devem preceder à mesma desapropriação. In: *Coleção das leis do Império do Brasil de 1826, parte primeira*. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1880.

BRASIL. Lei do 1º de outubro de 1828. Dá nova forma às Câmaras Municipais, marca suas atribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz. In: *Coleção das leis do Império do Brasil de 1828*. Parte Primeira. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1878.

BRASIL. Decreto nº 353, de 12 de julho de 1845. Designa os casos em que terá lugar a desapropriação por utilidade pública geral, ou municipal da Corte. In: *Coleção das leis do Império do Brasil de 1845, tomo VII, parte I*. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1845.

BRASIL. Decreto nº 427, de 26 de julho de 1845. Manda proceder à avaliação dos escravos que serviram em armas a favor da rebelião na província do Rio Grande do Sul. In: *Coleção das Leis do Império do Brasil de 1845, tomo VIII, parte II*. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1846.

BRASIL. Lei nº 514 de 28 de outubro de 1848. Fixando a despesa e orçando a receita para o exercício de 1849-1850, e ficando em vigor desde a sua publicação. In: *Coleção das leis do Império do Brasil de 1848, tomo X, parte I*. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1849.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm). Acesso em 22/10/2018.

BRASIL. Decreto nº 641 de 26 de junho de 1852: autoriza o governo para conceder a uma ou mais companhias a construção total ou parcial de um caminho de ferro que, partindo do município da corte, vá terminar nos pontos das Províncias de Minas Gerais e S. Paulo, que mais convenientes forem. In: *Coleção das Leis do Império do Brasil de 1852*, tomo XIII, parte I. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1853.

BRASIL. Decreto nº 806 de 23 de setembro de 1854. Autoriza a Câmara Municipal da Corte a incorporar Companhias para o fim de fazer abrir a rua do Cano, bem como para regularizar e dar maior largura à rua dos Latoeiros, com as cláusulas, favores e obrigações abaixo mencionadas. In: *Coleção das leis do Império do Brasil de 1854*, tomo XV, parte 1. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1854.

BRASIL. Decreto nº 816 de 10 de julho de 1855. Autoriza o Governo a estabelecer o processo para a desapropriação dos prédios e terrenos que forem necessários para a construção das obras e mais serviços pertencentes à Estrada de Ferro de Dom Pedro Segundo, e a marcar as regras para a indenização dos proprietários. In: *Coleção das leis do Império do Brasil de 1855*, tome XVI, parte I. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1856.

BRASIL. Decreto nº 1.664 de 27 de outubro de 1855. Dá Regulamento para execução do decreto nº 816 de 10 de julho do corrente ano sobre as desapropriações para construção de obras e serviços das Estradas de ferro do Brasil. In: *Coleção das leis do Império do Brasil de 1855*, tomo XVIII, parte II. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1856.

BRASIL. Aviso nº 388 de 21 de dezembro de 1855 ao vice-presidente da província de São Paulo. Declara a maneira porque deve proceder o juiz de órfãos quando no ato de se vender em hasta pública um escravo pertencente a vários herdeiros se apresentar um licitante a oferecer o preço de sua avaliação para libertá-lo. In: BRASIL. *Coleção das decisões do governo do Brasil de 1855*. Tomo XVIII. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1855.

BRASIL. Aviso nº 188 de 20 de maio de 1856. Decide pela negativa a seguinte questão proposta pelo mesmo presidente: se um escravo residente em país estrangeiro pode entrar no Império e ser não só conservado em escravidão, mas até mandado entregar a seu senhor pelas justiças do país. In: *Coleção das decisões do governo do Império do Brasil de 1856*. Tomo XIX. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1857.

BRASIL. Aviso nº 321 de 1º de agosto de 1860. Ao presidente da província de Mato Grosso, comunicando a Resolução Imperial, tomada sobre Consulta da Seção dos Negócios do Império do Conselho de Estado, acerca de algumas Leis da Assembleia Legislativa da mesma Província. In: *Coleção das decisões do governo do Império do Brasil*. 1860. Tomo XXIII. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1861.

BRASIL. Decreto de 26 de junho de 1867 – regula o Juízo Arbitral do Comercio. In: *Coleção das leis do Império do Brasil de 1867*. Tomo XXX, parte II. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1867

BRASIL. Lei nº 1.350 de 14 de setembro de 1866. Derroga o Juízo Arbitral necessário estabelecido pelo art. 20, título único do Código Comercial. In: *Coleção das leis do Império do Brasil de 1866*. Tomo XXVI, parte I. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1866

BRASIL. Lei n. 1764 de 28 de junho de 1870. Fixa a despesa e orça a receita geral do Império para o exercício 1870-1871, e dá outras providências. In: *Coleção das leis do Império do Brasil de 1870*. Tomo XXX. Parte I. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1870.

BRASIL. Lei nº 1.832 de 9 de setembro de 1870. Autoriza o governo a despender a quantia de até mil contos de réis com o abastecimento d'água à capital do Império, e a desapropriar os terrenos e prédios indispensáveis à aquisição, conservação e distribuição dos mananciais. In: *Coleção das leis do Império do Brasil de 1870, tomo XXX, parte I*. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1870.

BRASIL. Discussão da reforma do estado servil na Câmara dos Deputados e no Senado. Parte I. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1871a.

BRASIL. *Discussão da reforma do estado servil na Câmara dos Deputados e no Senado*. Parte II. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1871b.

BRASIL. Decreto n. 2.308 de 10 de julho de 1873. Autoriza o governo para dispensar por 20 anos do imposto da décima urbana os novos edifícios do palácio da Praça do Comércio e suas dependências. In: *Coleção das leis do Império do Brasil de 1873*. Tomo XXXII, parte I. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1873.

BRASIL. Decreto nº 2.639, de 22 de setembro de 1875. Autoriza o Governo a despender até a quantia de dezenove mil contos de reis com as desapropriações e obras necessárias ao abastecimento d'água à capital do Império. In: *Coleção das leis do Império do Brasil de 1875, tomo XXIV, partes I e II, volume I*. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1876.

BRASIL. Decreto nº 7.051, de 18 de outubro de 1878. Dá regulamento para a arrecadação do imposto predial. In: *Coleção das leis do Império do Brasil de 1878*. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1879.

BRASIL. Aviso nº 66 de 18 de outubro de 1884. Resolve o conflito de competência entre a presidência da Província de S. Paulo e o Juiz dos Feitos da Fazenda, sobre a reaqisição de terrenos desapropriados ao convento da luz. In: *Coleção das decisões do governo do Império do Brasil de 1884*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1885.

BRASIL. Decisão nº 113. Manda libertar os escravos que serviram nas fileiras do exército brasileiro contra as tropas portuguesas na luta da independência na Província da Bahia. In: *Coleção das decisões do governo do Império do Brasil de 1823*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1887.

BRASIL. Lei nº 3.396, de 24 de novembro de 1888. Orça a Receita Geral do Império para o exercício de 1889 e dá outras providências. In: *Coleção das leis do Império do Brasil de 1888, parte I, tomo XXXV – parte II, tomo LI, volume I*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889.

BRASIL. *Extinção da escravidão no Brasil (lei nº 3353 de 13 de maio de 1888)*: discussão na Câmara dos Deputados e no Senado desde a apresentação da proposta do governo até sua sanção: telegramas, ofícios e representações congratulatórias pela promulgação da lei. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889.

BRASIL. Decreto nº 848, de 11 de Outubro de 1890. Organiza a Justiça Federal. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-848-11-outubro-1890-499488-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 25/10/2018.

BRASIL. Lei Nº 221, de 20 de novembro de 1894. Completa a organização da Justiça Federal da República. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-221-20-novembro-1894-540367-publicacaooriginal-40560-pl.html>. Acesso em: 3/10/2018.

BRASIL. Decreto n. 3084 – de 5 de novembro de 1898. Aprova a consolidação das leis referentes à Justiça Federal. In: *Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1898, parte II, volume II*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900.

BRASIL. Lei nº 939 de 20 de dezembro de 1902. Reorganiza o Distrito Federal e dá outras providências. In: *Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1902*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1903.

BRASIL. Decreto nº 4.956, de 9 de setembro de 1903. Aprova o regulamento de consolidação e modificação do processo sobre as desapropriações por necessidade ou utilidade pública. In: *Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1903, volume II*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1907.

BRASIL. Decreto de 26 de agosto de 1903. Manda aplicar a todas as obras de competência da União e do Distrito Federal o decreto nº 816, de 19 de julho de 1855, com algumas alterações. In: *Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1903*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1903.

BRASIL. Lei nº 1.316 de 31 de dezembro de 1904. Fixa a despesa geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1905, e dá outras providências. In: *Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1904. Volume 1*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1907.

BRASIL. Decreto nº 1939 de 28 de agosto de 1908. Declara que a ação de que trata o art. 13 da lei n. 221, de 20 de novembro de 1894, só poderá ser exercida pelo processo estabelecido no mesmo artigo e prescreve dentro de um ano, e dá outras providências. In: *Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1908. Volume 1*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1909.

BRASIL. Decreto nº 15183 de 20/12/1921. Declara a urgência da desapropriação dos imóveis indispensáveis à execução das obras de saneamento da região ocidental da baía de Guanabara, na baixada fluminense. Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/165053-declara-a-urgencia-da-desapropriacao-dos-imoveis-indispensaveis-a-execucao-das-obras-de-saneamento-da-regiao-occidental-da-bahia-de-guanabara-na-baixada-fluminense.html>. Acesso em: 21/09/2018.

BRASIL. Decreto nº 15.706, de 3 de Outubro de 1922. Aprova o traçado do canal e da estrada de rodagem entre Manguinhos e Raiz da Serra da Estrela, a serem construídos pela Empresa de Melhoramentos da Baixada Fluminense, bem como a planta dos terrenos situados no Distrito Federal que, além dos já desapropriados, estão compreendidos no n. 2 da cláusula 5ª do contrato celebrado nos termos do decreto n. 14.589, de 30 de dezembro de 1920. Disponível

em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-15706-3-outubro-1922-529490-republicacao-91838-pe.html>. Acesso em: 21/09/2018.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, COMÉRCIO E OBRAS PÚBLICAS. Aviso nº 56 de 10 de fevereiro de 1871. In: *Coleção das decisões do governo do Império do Brasil de 1871*. Tomo XXXIV. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1872.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Conflito de jurisdição. Resolve ser da competência do poder judiciário conhecer e decidir se o particular tem direito à reversão do bem de que foi desapropriado por utilidade pública, desde que o desapropriante não o destina ao fim que motivou a desapropriação. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 13, v. 36, jan./abr., pp. 128-148, 1885.

MINISTÉRIO DO IMPÉRIO. Dá provimento a recurso interposto de decisão de presidente de província julgando procedente a desapropriação promovida por uma Câmara Municipal. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 13, v. 37, mai./ago., pp. 151-152, 1885.

\_\_\_\_\_. Resolve sobre a competência das Câmaras Municipais para mandarem demolir prédios ruinosos, o que não importa desapropriação. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 16, v. 47, pp. 315-316, set./dez., 1888.

## 2.4 - Jurisprudência

JORNAL DO COMÉRCIO. Abastecimento de água. Desapropriação. *Gazeta jurídica: revista semanal de jurisprudência, doutrina e legislação*, Rio de Janeiro, v. 30, a. 9, pp. 221-265, jan./mar., 1881a.

JORNAL DO COMÉRCIO. Abastecimento de água. Desapropriação. *Gazeta jurídica: revista semanal de jurisprudência, doutrina e legislação*, Rio de Janeiro, v. 30, a. 9, pp. 497-541, jan./mar., 1881b.

SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PORTUGAL. Desapropriação. Significação da palavra “prédio”. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 43, Rio de Janeiro, pp. 425-429, jan., 1917.

SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Revista cível nº 10240. *Gazeta jurídica: revista semanal de jurisprudência, doutrina e legislação*, Rio de Janeiro, v. 37, a. 11, pp. 382-387, abr./jun., 1887.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 23, v. 67, pp. 25-49, mai./ago., 1895a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 1045. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 23, v. 68, pp. 375-396, set./dez., 1895b.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 23, v. 68, pp. 331-333, set./dez., 1895c.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 23, v. 68, pp. 570-587, set./dez., 1895d.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso extraordinário. *Gazeta jurídica: revista mensal de legislação, doutrina e jurisprudência do estado de S. Paulo*, São Paulo, v. 8, a. 3, pp. 130-134, mai./ago., 1895e.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação cível nº 293. *Gazeta jurídica: revista mensal de legislação, doutrina e jurisprudência do estado de S. Paulo*, São Paulo, v. 14, a. 5, pp. 190-197, mai./ago., 1897.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 128. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 26, v. 75, pp. 176-178, jan./abr., 1898a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 297. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 26, v. 76, pp. 16-22, mai./ago., 1898b.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação n. 511. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 29, v. 84, pp. 78-79, jan./abr., 1901a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Atos administrativos. Os inofensivos de direitos civis ou políticos considerados excluídos da competência do Poder Judiciário: art. 13 da lei nº 221 de 20 de nov. de 1894; arts. 15 e 60 da Constituição da República... Acórdão de 28 de agosto de 1899. *Revista de Jurisprudência*, Rio de Janeiro, vol. 9, pp. 140-144, 1901b.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo n. 571. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 32, v. 95, pp. 60-84, set./dez., 1904a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário n. 341. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 32, v. 95, pp. 234-240, set./dez., 1904b.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo n. 666. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 33, v. 98, pp. 518-521, set./dez., 1905.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário n. 391. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 34, v. 100, pp. 153-186, mai./ago., 1906a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo Cível n. 814. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 34, v. 101, pp. 5-9, set./dez., 1906b.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo n. 776. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 34, v. 101, pp. 34-35, set./dez., 1906c.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelações ns. 612 e 930. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 34, v. 101, pp. 61-74, set./dez., 1906d.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 1.170. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 34, v. 101, pp. 121-122, set./dez., 1906e.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Interdito proibitório. Ação possessória de manutenção. Distinção. O que deve compreender o pedido do interdito proibitório (...). Lesões de direitos individuais resultantes de atos dos Poderes Legislativo e Executivo da União ou dos Estados. Caráter ou questão política. Competência do Supremo Tribunal Federal para apreciá-los. Limites da sua apreciação. Verificação da existência legítima de poderes políticos. Não pode fazê-la o Poder Judiciário. Quando o Poder Judiciário federal pode conhecer da validade da constituição, leis ou atos dos estados. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 6, Rio de Janeiro, pp. 577-600, 1907a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 1.170. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 35, v. 103, pp. 352-353, mai./ago., 1907b.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação promovida por particular. Nulidade do processo adotado. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 7, Rio de Janeiro, pp. 512-514, 1908a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelações Cíveis n. 1.446, 1.306 e 1.322. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 36, v. 107, pp. 437-454, set./dez., 1908b.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Carta Testemunhável n. 900. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 36, v. 107, pp. 525-526, set./dez., 1908c.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 1.484. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 36, v. 108, pp. 390-394, 1908d.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação por utilidade pública. Quando não é lícito desistir dela. Indenização. Lei que a regula. Contestação da lide. Em que causa se pode dar. Prescrição. Prazo. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 12, Rio de Janeiro, pp. 73-78, out., 1909a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação promovida por particular. Nulidade do processo adotado. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 12, Rio de Janeiro, pp. 512-514, out., 1909b.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação. Arbitramento. Exceção dilatória. Inadmissibilidade. Recurso. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 12, Rio de Janeiro, pp. 516-517, out., 1909c.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação. Autor Decaído. Nova ação. Custas da anterior. Pagamento. O que compreende. Desapropriação. Nulidade. Imóvel. Em poder de quem deve ficar. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 13, Rio de Janeiro, pp. 102-105, 1909d.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação. Decreto n. 4.956 de 9 de setembro de 1903. A que obras somente se aplica. Nulidade do respectivo processo. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 13, Rio de Janeiro, pp. 320-321, 1909e.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo n. 1.126. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 37, v. 109, pp. 410-412, mai./ago., 1909f.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriações. Arbitramento. Homologação. Apelação. Efeitos. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 17, Rio de Janeiro, pp. 118-119, 1910a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Obras feitas por concessão. Desapropriações. Lei aplicável. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 18, fasc. 1, Rio de Janeiro, pp. 108-110, 1910b.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação. Indenizações. Limites. Como devem proceder os peritos. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 18, fasc. 1, Rio de Janeiro, pp. 308-310, 1910c.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo n. 1.196. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 38, v. 111, pp. 305-306, jan./abr., 1910d.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (1ª Instância). Ação Sumária Especial. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 38, v. 111, pp. 441-442, jan./abr., 1910e.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo Cível n. 1232. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 38, v. 112, pp. 177-184, mai./ago., 1910f.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Conflito de Jurisdição n. 211. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 38, v. 112, pp. 579-581, mai./ago., 1910g.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravos ns. 1.218 e 1.276. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 38, v. 112, pp. 602-608, mai./ago., 1910h.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação federal. Nulidade. Quando pode ser conhecida. Imissão. Falta de depósito. Esbulho. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 20, fasc. 1, Rio de Janeiro, pp. 518-521, abr., 1911a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação. Competência da Justiça Federal. Litígio sobre o imóvel perante a justiça local. Efeitos. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 21, fasc. 1, Rio de Janeiro, pp. 540-541, jul., 1911b.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação. Apelação. Recebimento no efeito devolutivo. Depósito de valor. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 21, fasc. 1, Rio de Janeiro, pp. 542-543, jul., 1911c.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação por utilidade pública federal. Nº 211. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 15, pp. 169, Jan./Jun., 1911d.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação. Nº 1575. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 16, pp. 125-126, Jul./Dez., 1911e.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação por utilidade pública. Revogação do ato que a decretou. Nº 1934. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 16, pp. 229-230, Jul./Dez., 1911f.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Embargos n. 1.277. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 39, v. 115, pp. 547-548, mai./ago., 1911g.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 1.688. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 39, v. 115, pp. 603-604, mai./ago., 1911h.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo Cível n. 1.418. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 39, v. 116, pp. 230-235, 1911i.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação. Imissão na posse. O que deve preceder. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 24, fasc. 1, Rio de Janeiro, pp. 345-351, abr., 1912a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação. Prédio. Contrato social. Indenização. A quem somente deve ser paga. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 25, fasc. 1, Rio de Janeiro, pp. 270-271, jul., 1912b.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Processo de arbitramento nas desapropriações. Formas essenciais. O que sejam. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 25, fasc. 1, Rio de Janeiro, pp. 302-304, jul., 1912c.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriações promovidas pela Light and Power. Justiça competente. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 26, Rio de Janeiro, pp. 527-528, out., 1912d.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação. Homologação do arbitramento. Apelação. Fins do recurso. Processo diverso. Nulidade. Quando é inadmissível a alegação. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 26, Rio de Janeiro, pp. 309-310, out., 1912e.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação. Citação da mulher. Competência do estado. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 1, vol. 3, pp. 65-66, 1912f.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação decretada pelo poder municipal. Nº 1407. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 17, pp. 39, Jan./Jun., 1912g.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação por utilidade estadual ou municipal. Competência da justiça local. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 18, pp. 192-193, Jul./Dez., 1912h.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desistência de desapropriação. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 18, pp. 193-194, Jul./Dez., 1912i.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação por utilidade pública. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 18, pp. 397-398, Jul./Dez., 1912j.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário n. 683. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 40, v. 118, pp. 382-386, mai./ago., 1912l.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 1.614. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 40, v. 118, pp. 416-417, mai./ago., 1912m.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 1.838. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 40, v. 118, pp. 441-442, mai./ago., 1912n.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo n. 1.416. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 40, v. 118, pp. 480-482, mai./ago., 1912o.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo n. 1.272. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 40, v. 118, pp. 587-588, mai./ago., 1912p.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário n. 678. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 40, v. 119, pp. 83-84, set./dez., 1912q.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Governo da Nação. Atos de império. Danos decorrentes. Irresponsabilidade. Questões. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 28, Rio de Janeiro, pp. 456-457, abr., 1913a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação por utilidade pública. Desmerecimento de terreno restante. Como devem proceder os árbitros. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 30, Rio de Janeiro, pp. 123-124, out., 1913b.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação. Competência legislativa dos estados. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 2, vol. 6, pp. 456-457, 1913c.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 1.575. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 41, v. 120, pp. 171-172, jan./abr., 1913d.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 1.718. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 41, v. 120, pp. 225-226, jan./abr., 1913e.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 1.934. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 41, v. 120, pp. 289-291, jan./abr., 1913f.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desenvolvimento industrial. Pode promover-lo a União. Obra pública de utilidade nacional. Caráter de utilidade federal. Desapropriação. Avaliação do Imóvel. Anulação. Efeitos. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 33, Rio de Janeiro, pp. 471-474, jul., 1914a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação. Condôminos residentes em Estados diversos. Justiça competente. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 33, Rio de Janeiro, pp. 493-496, jul., 1914b.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação. Residência do proprietário em estado diverso. Competência da Justiça Federal. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 3, vol. 9, pp. 321—322. 1914c.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação litigiosa. Competência da justiça federal. Nº 1735. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 22, pp. 207-208, Jul./Dez., 1914d.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação. Arbitramento. Anulação. Quando somente pode ter lugar. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 38, Rio de Janeiro, pp. 99-100, out., 1915a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação por utilidade pública. Acordo. Alegações de terceiros. Como deve proceder o juiz. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 38, Rio de Janeiro, pp. 500-501, out., 1915b.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Prédios. Desapropriação. Transferência amigável. Convenção. Estabelecimento de encargos. Inadmissibilidade. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 39, Rio de Janeiro, pp. 66-67, jan., 1916a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação. Declaração de utilidade pública. Quando é desnecessária. Inconstitucionalidade do art. 10 do decreto n. 4.956 de 1903. Excesso da desapropriação. Reclamação. Tempo útil. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 41, Rio de Janeiro, pp. 537-540, jul., 1916b.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Estado. Direito em relação ao patrimônio privado. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 42, Rio de Janeiro, pp. 118-119, out., 1916c.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de petição n. 1.862. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, a. 2, vol. VI, pp. 194-195, Jan., 1916d.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 2.153. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, pp. 50, Jul./Set., 1916e.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 1.839. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, pp. 203-204, Jul./Set., 1916f.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação. Nº 1913. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 25, pp. 365-366, Jan./Jun., 1916g.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação por utilidade estadual ou municipal. Competência da Justiça Local. Nº 612. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 29, pp. 71, Jan./Jun., 1918.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 2.087. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 15, pp. 508-510, Abr., 1918a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 2.381. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 15, pp. 292-294, Abr., 1918b.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 2.381. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 17, pp. 442-443, Out., 1918c.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação por utilidade local. Competência do foro. Nº 729. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 30, pp. 389-390, Jul./Dez., 1918d.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Banco. Sede. Sucursal. Ação. Justiça competente. Desapropriação por utilidade local. Leis. A quem compete. Decisão sobre competência. Quando não autoriza o recurso extraordinário. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 52, Rio de Janeiro, pp. 326-327, abr., 1919a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação. Indenização. Demora. Juros. Inadmissibilidade. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 53, Rio de Janeiro, p. 324, jul., 1919b.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação. Homologação. Apelação “ex.officio”. Apeiações da Fazenda Nacional. Processo. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 8, vol. 31, pp. 309, 1919c.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 2.370. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 20, pp. 74-76, Out., 1919d.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação por utilidade pública estadual. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 32, pp. 86, Jul./Dez., 1919e.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação por utilidade ou necessidade pública. Competência do Estado para legislar a respeito. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 56, Rio de Janeiro, p. 115, abr., 1920a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Propriedade. Garantia constitucional. União. Responsabilidade pelos atos de seus prepostos. Perdas e danos. Quando devem ser liquidados na execução. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 56, Rio de Janeiro, pp. 475-478, abr., 1920b.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação. Cópia da planta do prédio. Falta. Quando não é nulidade. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 58, Rio de Janeiro, pp. 537-538, jul., 1920c.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 2.292. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 24, pp. 158-159, Jul., 1920d.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação por utilidade pública. Nº 2091. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 34, pp. 43-44, Jul./Dez., 1920e.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Estimação do imóvel expropriado. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 34, pp. 359, Jul./Dez., 1920f.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação por utilidade pública. Concessionário. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 59, Rio de Janeiro, pp. 331-332, jan., 1921a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Perigo de guerra ou comoção. Desapropriação. Dano. Feriados na Justiça Federal. Prazos. Terminação. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 60, Rio de Janeiro, pp. 82-83, abr., 1921b.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação. Locatários ou arrendatários. Quando têm direito à indenização. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 61, Rio de Janeiro, pp. 304-305, jul., 1921c.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação. Depósito do preço. Direito do dono do imóvel. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 61, Rio de Janeiro, pp. 544-545, jul., 1921d.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação. Apelação “ex.officio”. Apeilações da Inadmissibilidade. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 10, vol. 37, pp. 406-408, 1921e.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 2.628. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 26, pp. 213-214, Jan., 1921f.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 2.632. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 27, pp. 214-215, Mai., 1921g.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 2.158. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 27, pp. 243-244, Mai., 1921h.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Instrumento n. 2.942. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 30, pp. 146-147, Jul., 1921i.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 2.153. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 30, pp. 224, Jul., 1921j.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 2.233. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 31, pp. 171, Ago., 1921l.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 2.618. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 32, pp. 135-137, Set., 1921m.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação por utilidade pública. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 35, pp. 67, Jan./Jun., 1921o.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação. Apelação ex-ofício. Nº 2628. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 35, pp. 392-393, Jan./Jun., 1921p.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação. Transmissão da propriedade. Quando se opera. Nº 2277. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 37, pp. 37-38, Jul./Dez., 1921q.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Autoridade administrativa. Ato. Ação contra ele. Exercício. Condições. Ato ilegal. Quando não se considera lesivo de direito. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 65, Rio de Janeiro, pp. 302-304, jul., 1922a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso extraordinário. Desapropriação regulada por lei estadual. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 11, vol. 42, pp. 240, 1922b.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.054. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 36, pp. 48-50, Jan., 1922c.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário n. 938. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 36, pp. 79-81, Jan., 1922d.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 2.555. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 39, pp. 77-79, Abr., 1922e.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.137. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 40, pp. 105-106, Mai., 1922f.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.166. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 41, pp. 97-98, Jun., 1922g.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.173. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 41, pp. 98-99, Jun., 1922h.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.222. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 43, pp. 141-142, Ago., 1922i.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.232. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 44, pp. 96-97, Set., 1922j.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.236. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 44, pp. 99-100, Set., 1922l.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Carta Testemunhável n. 3.234. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 44, pp. 117, Set., 1922m.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.258. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 46, pp. 55-56, Nov., 1922n.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.222. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 47, pp. 78-80, Nov., 1922o.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.273. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 47, pp. 85-87, Nov., 1922p.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação para estrada de ferro. Aplicação do Dec. N. 816, de 1855. N. 2942. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 38, pp. 347-348, Jan./Jun., 1922q.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação por utilidade pública. Competência legislativa dos estados. N. 938. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 38, pp. 506-507, Jan./Jun., 1922r.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação por utilidade pública estadual. Recurso extraordinário. N. 1358. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 39, pp. 95, Jul./Dez., 1922s.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação. Competência para o processo. N. 3137. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 39, pp. 296-297, Jul./Dez., 1922t.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Actos ou decisões administrativas. Anulação pelo Poder Judiciário. Quando somente pode ser decretada. Ilegalidade daqueles atos e decisões. Quando se verifica. Direito de promoção por antiguidade. Quando se torna efetivo. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 67, Rio de Janeiro, pp. 315-317, jan., 1923a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação. Indenização. Em que consiste. Posse. Tomada violenta. Consequências. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 67, Rio de Janeiro, pp. 295-296, jan., 1923b.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação. Imissão na posse. Quando não causa dano irreparável. Esbulho judicial. Quando permite o agravo. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 67, Rio de Janeiro, pp. 136-137, jan., 1923c.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação. Interesse da Fazenda Municipal. Juízo competente. Processo. Não é classificável como litígio. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 67, Rio de Janeiro, pp. 496-497, jan., 1923d.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Instrumento n. 3.282. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 50, pp. 78-79, Mar., 1923e.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 3.567. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 51, pp. 132-133, Abr., 1923f.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.394. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 51, pp. 361, Abr., 1923g.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.442. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 51, pp. 357-358, Abr., 1923h.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.370. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 53, pp. 51-52, Jun., 1923i.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.442. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 54, pp. 52, Jul., 1923j.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Instrumento n. 3.448. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 54, pp. 47-48, Jul., 1923l.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.596. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 55, pp. 207-208, Ago., 1923m.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.264. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 56, pp. 50-54, Set., 1923n.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.394. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 56, pp. 56-57, Set., 1923o.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.370. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 56, pp. 62-63, Set., 1923p.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 3.567. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 56, pp. 310-311, Set., 1923q.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 3.369. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 57, pp. 55-59, Out., 1923r.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.443. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 57, pp. 212-213, Out., 1923s.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.657. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 57, pp. 309-310, Out., 1923t.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.658. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 57, pp. 315, Out., 1923u.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.659. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 57, pp. 315, Out., 1923v.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.673. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 57, pp. 454-453, Out., 1923w.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.367. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 58, pp. 43-44, Nov., 1923x.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 3.674. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 58, pp. 255-256, Nov., 1923y.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.702. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 59, pp. 254-256, Dez., 1923z.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação. Embargos à imissão de posse. N. 3258. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 40, pp. 375-376, Jan./Jul., 1923aa.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.598. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 60, pp. 41-42, Jan., 1924a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 4.298. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 64, pp. 158-160, Mai., 1924c.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário n. 1.640. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 64, pp. 247-248, Mai., 1924d.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.443. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 65, pp. 43-44, Jun., 1924e.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Embargos de Nulidade n. 5.173. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 66, pp. 513-515, Jun., 1924f.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.850. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 68, pp. 610-611, Ago., 1924g.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 2.830. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 70, pp. 557-558, Ago., 1924h.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário n. 1.640. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 73, pp. 149-150, Out., 1924i.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.851. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 73, pp. 294-296, Out., 1924j.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 4.298. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 75, pp. 96-98, Nov., 1924l.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.698. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 77, pp. 19-23, Dez., 1924m.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriações. Defesa da União. Constituição de advogado. Atos que pode praticar. Imissão de posse. Processo. Embargos. Recusa. Nulidade, *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 76, Rio de Janeiro, pp. 503-506, abr., 1925a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação. Execução. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 76, Rio de Janeiro, pp. 513-514, abr., 1925b.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.850. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 79, pp. 77-78, Jan., 1925c.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.851. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 79, pp. 90-92, Jan., 1925d.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Instrumento n. 3.888. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 79, pp. 115-116, Jan., 1925e.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.850. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 79, pp. 376-378, Jan., 1925f.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 1.072. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 81, pp. 177-180, Fev., 1925g.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 3.850. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 85, pp. 92-93, Abr., 1925h.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Carta Testemunhável n. 3.871. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 85, pp. 104-108, Abr., 1925i.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 2.963. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, vol. 88, pp. 78-79, Mai., 1925j.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação. N. 4298. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 44, pp. 230-231, Jan./Jun., 1925l.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação por utilidade pública. Função do juiz nesse processo. N. 3871. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 47, pp. 88-91, Jul./Dez., 1926a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação por utilidade pública. Arguição de inconstitucionalidade da lei que a regula. Interdito proibitório. N. 3995. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 47, pp. 118-120, Jul./Dez., 1926b.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação. Efeitos em relação à hipoteca que grava o imóvel. Obrigação do desapropriante. Extingue-se com o depósito do preço da desapropriação. Sequestro do imóvel desapropriado, ou do preço depositado. Inadmissibilidade na espécie. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 83, Rio de Janeiro, p. 321, jan., 1927a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Interdito proibitório. Inadmissibilidade contra aplicação de dispositivo legal. Inidoneidade para obstar processo de desapropriação por necessidade pública. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 84, Rio de Janeiro, pp. 70-72, abr., 1927b.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação por necessidade pública. Critério de apreciação de sua urgência. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 85, Rio de Janeiro, pp. 447-453, jul., 1927c.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de instrumento n. 3.995. *Arquivo judiciário*, v. 1, pp. 376-377, jan./mar., 1927d.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de petição n. 4.324. *Arquivo judiciário*, v. 2, pp. 421-426, abr./jun., 1927e.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação por necessidade pública. Sentença homologatória do laudo. Efeitos. Interdito possessório para os anular. Inadmissibilidade. Manutenção de posse para conseguir licenças para arruamentos e para compelir a administração a receber impostos. Inadmissibilidade. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 89, Rio de Janeiro, pp. 264-265, jul., 1928a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação por utilidade pública. Despacho que ordena o levantamento da quantia depositada pelo poder desapropriante. Agravo. Dano irreparável. Inadmissibilidade. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 90, Rio de Janeiro, p. 286, out., 1928b.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 4.678. *Archivo judiciário*, v. 7, pp. 96-97, jul./set., 1928c.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Petição n. 4.680. *Archivo judiciário*, v. 7, pp. 264-266, jul./set., 1928d.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação cível nº 4.967. *Revista de Jurisprudência Brasileira*, Rio de Janeiro, vol. 2, fasc. 4, pp. 269-289, dez., 1928e.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desapropriação por utilidade pública. Prédio arrendado. Direitos do arrendatário ou locatário. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 93, Rio de Janeiro, pp. 473-476, jul. e ago., 1929a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 3.409. *Archivo judiciário*, v. 16, pp. 215-216, out./dez., 1930a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 4.261. *Archivo judiciário*, v. 16, pp. 366-368, out./dez., 1930b.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Apelação Cível n. 4.680. *Archivo judiciário*, v. 10, pp. 309-312, abr./jun., 1929b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA. As Câmaras Municipais são incompetentes para autorizar desapropriação. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 3, v. 8, pp. 365-367, set./dez., 1875.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA. Atos praticados por mandatário. Prédio edificado em terreno de marinha, com ponte sobre o mar. Quando cabe a desapropriação. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 42, Rio de Janeiro, pp. 519-526, jul., 1916.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. As Câmaras Municipais são incompetentes para autorizar desapropriações. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 3, v. 6, pp. 101-104, 1875.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Revista Cível n. 10.460. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 14, v. 40, mai./ago., pp. 535-544, 1886.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. *Apelação cível nº 556*. Relator: des. Saraiva. *Fórum: revista mensal de doutrina, jurisprudência e legislação*, Ouro Preto, ano 2, vol. 3, pp. 625-627, mar./ago., 1897a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. *Apelação cível nº 1583*. Relator: des. Camargo. *Fórum: revista mensal de doutrina, jurisprudência e legislação*, Ouro Preto, ano 2, vol. 4, pp. 663-666, ago./dez., 1897b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. *Apelação cível nº 1358*. Relator: des. Amorim. *Fórum: revista mensal de doutrina, jurisprudência e legislação*, Belo Horizonte, ano 6, vol. 9, pp. 371-380, 1901.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Desapropriação. N. 4580. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 37, pp. 92-93, Jul./Dez., 1921.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Desapropriação por utilidade pública municipal. N. 5836. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 45, pp. 312, Jul./Dez., 1925.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Desapropriação. N. 3674. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 51, pp. 445-446, Jul./Dez., 1928.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. *Apelação Cível n. 7.190*. *Archivo judiciário*, v. 10, pp. 428-429, abr./jun., 1929.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Desapropriação por utilidade municipal. N. 7190. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 53, pp. 79-80, Jul./Dez., 1929b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Desapropriação por utilidade municipal. Anulação da lei local. N. 7242. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 54, pp. 149-150, Jan./Mar., 1930a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Desapropriação. Ilegitimidade de parte. N. 3993. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 54, pp. 113-114, Jan./Mar., 1930b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Desapropriação por utilidade municipal. N. 4049. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 54, pp. 152, Jan./Mar., 1930c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO. Arbitramento para desapropriação de terrenos para construção de estrada de ferro. Inteligência dos decretos n. 353 de 12 de julho de 1845 e n. 1664 de 27 de outubro de 1855. *Revista Cível n. 9666*. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 8, v. 23, pp. 568-81, 1880.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação por utilidade pública decretada por Câmara Municipal em virtude de lei municipal. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 4, v. 11, pp. 217-218, set./dez., 1876.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Deve reverter ao proprietário o bem que foi desapropriado por utilidade pública, desde que o desapropriante não o destina ao fim que motivou a desapropriação. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 13, v. 38, set./dez., pp. 548-551, 1885.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Revista Cível n. 10.397. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 14, v. 39, jan./abr., pp. 614-678, 1886a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação dos bens das ordens religiosas. Fórmula do processo. Competência de juízo. Revista Cível n. 10.397. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 14, v. 40, mai./ago., pp. 244-246, 1886b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Revista Cível n. 10.823. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 17, v. 49, pp. 349-350, mai./ago., 1889.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Apelação cível nº 2173. *Gazeta jurídica: revista mensal de legislação, doutrina e jurisprudência do estado de S. Paulo*, São Paulo, v. 1, a. 1, pp. 220-223, jan./abr., 1893.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Apelação cível nº 73. *Gazeta jurídica: revista mensal de legislação, doutrina e jurisprudência do estado de S. Paulo*, São Paulo, v. 4, a. 2, pp. 117-126, jan./abr., 1894a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação por utilidade pública. Retrocessão. *Condictio causa data causa non secuta*. Competência do poder judiciário. Benefício de restituição às câmaras municipais. Execução. Embargos infringentes do julgado. Decisão de agravo. Matéria nova. Citação circumducta. *Gazeta jurídica: revista mensal de legislação, doutrina e jurisprudência do estado de S. Paulo*, São Paulo, v. 5, a. 2, pp. 268-269, mai./ago., 1894b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Apelação cível nº 1588. *Gazeta jurídica: revista mensal de legislação, doutrina e jurisprudência do estado de S. Paulo*, São Paulo, v. 18, a. 6, pp. 205-211, set./dez., 1898.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Apelação cível nº 1406. *Gazeta jurídica: revista mensal de legislação, doutrina e jurisprudência do estado de S. Paulo*, São Paulo, v. 20, a. 7, pp. 65-71, mai./ago., 1899a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Apelação cível nº 2021. *Gazeta jurídica: revista mensal de legislação, doutrina e jurisprudência do estado de S. Paulo*, São Paulo, v. 21, a. 7, pp. 62-63, set./dez., 1899b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Ação possessória. *Gazeta jurídica: revista mensal de legislação, doutrina e jurisprudência do estado de S. Paulo*, São Paulo, v. 24, a. 8, pp. 75-79, set./dez., 1900.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Agravo cível nº 1632. *Gazeta jurídica: revista mensal de legislação, doutrina e jurisprudência do estado de S. Paulo*, São Paulo, v. 31, a. 9, pp. 134, jan./abr., 1903.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Apelação cível nº 3115. *Gazeta jurídica: revista mensal de legislação, doutrina e jurisprudência do estado de S. Paulo*, São Paulo, v. 36, a. 12, pp. 124-127, set./dez., 1904.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Apelação cível nº 4661. *Gazeta jurídica: revista mensal de legislação, doutrina e jurisprudência do estado de S. Paulo*, São Paulo, v. 45, a. 15, pp. 81-85, set./dez., 1907.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Agravo cível n. 6335. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 1, vol. 1, pp. 164, 1912a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Agravo cível n. 6477. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 1, vol. 1, pp. 311-315, 1912b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Apelação cível n. 6557. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 1, vol. 1, pp. 367-368, 1912c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Competência legislativa dos estados. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 1, vol. 1, pp. 456-457, 1912d.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação nula. Indenização. Apelação cível n. 6614. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 1, vol. 3, pp. 29-31, 1912e.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Arbitramento. Questão de fato. Apelação cível n. 6506. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 1, vol. 3, pp. 384, 1912e.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Recursos. Ataque ao arbitramento. Apelação cível n. 6905. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 1, vol. 4, pp. 197-198, 1912f.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Nulidade do processo. Apelação cível n. 6882. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 1, vol. 4, pp. 198-199, 1912g.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Enfitese. Indenização ao senhorio e ao enfitente. Apelação cível n. 6891. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 1, vol. 4, pp. 277-279, 1912h.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Agravo cível nº 6213. *Gazeta jurídica: revista mensal de legislação, doutrina e jurisprudência do estado de S. Paulo*, São Paulo, v. 58, a. 20, pp. 118-119, jan./abr., 1912i.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação municipal. Juiz competente. Agravo n. 6642. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 2, vol. 5, pp. 9, 1913a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Apelação. Efeito. Agravo n. 6780. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 2, vol. 6, pp. 91-92, 1913b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Arbitramento. Redução. Embargos n. 6506. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 2, vol. 6, pp. 127, 1913c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Terceiro interessado. Apelação. Efeito. Agravo n. 6786. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 2, vol. 6, pp. 149-150, 1913d.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Câmara municipal. Juiz competente. Nulidade ex-ofício. Custas. Apelação cível n. 7108. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 2, vol. 6, pp. 367-369, 1913e.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Câmara municipal. Juiz competente. Apelação cível n. 7139. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 2, vol. 7, pp. 64, 1913f.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação municipal. Incompetência do Juiz dos Feitos da Fazenda. Apelação cível n. 7050. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 2, vol. 7, pp. 224, 1913g.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Câmara Municipal de S. Paulo. Juiz competente. Agravo n. 6941. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 2, vol. 8, pp. 9-12, 1913h.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Municipalidade de S. Paulo. Juiz competente. Arrendatário. Indenização. Terceiro prejudicado. Apelação cível n. 7239. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 2, vol. 8, pp. 106-107, 1913i.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Câmara de S. Paulo. Juiz competente. Prédio arrendado. Audiência do locatário. Apelação de terceiro. Apelação cível n. 7208. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 2, vol. 8, pp. 107-108, 1913j.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Discussão da constitucionalidade. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 3, vol. 9, pp. 90-91, 1914a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Ajuste particular. Aplicação do imóvel a fim diverso. Pedido de restituição. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 3, vol. 9, pp. 113-116, 1914b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Câmara da capital. Juiz competente. Apelação cível n. 7098. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 3, vol. 9, pp. 264, 1914c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Processo regular. Apelação cível n. 7314. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 3, vol. 10, pp. 116, 1914d.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Sentença. Recurso. Carta testemunhável n. 275. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 3, vol. 10, pp. 272, 1914e.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Falta de audiência do arrendatário. Apelação deste como terceiro prejudicado. Juiz competente para as desapropriações da Câmara de São Paulo. Embargo n. 7239. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 3, vol. 10, pp. 290-291, 1914f.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Imóvel hipotecado. Depósito do preço. Citação do credor hipotecário. Apelação cível n. 7116. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 3, vol. 11, pp. 23-24, 1914g.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Indenização. Desapropriação anulada. Efeitos. Embargos n. 6614. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 3, vol. 11, pp. 179-181, 1914h.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Aplicação do imóvel a fim diverso. Retrocessão. Ajuste particular. Embargos n. 7456. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 3, vol. 12, pp. 51, 1914i.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Imóvel comum. Citações. Apelação cível n. 7456. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 4, vol. 13, pp. 84-85, 1915a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Atribuições do juiz. Laudo. Fundamentos. Apelação cível n. 6905. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 4, vol. 13, pp. 243-245, 1915b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Função do poder judiciário. Natureza do arbitramento. Apelação cível n. 4905. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 4, vol. 15, pp. 48-50, 1915c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Função do juiz inferior. Arbitramento. Modificação. Apelação cível n. 7839. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 4, vol. 15, pp. 195-198, 1915d.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Arbitramento. Redução. Apelação cível n. 7973. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 4, vol. 16, pp. 41-42, 1915e.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Arrendatário. Intervenção no processo. Agravo n. 7844. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 4, vol. 16, pp. 127-128, 1915f.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Credor hipotecário. Citação. Arbitramento. Nulidades. Embargos n. 7116. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 4, vol. 16, pp. 144-146, 1915g.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Imóvel comum. Arbitramento. Levantamento do preço. Consequências. Apelação cível n. 7484. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 4, vol. 16, pp. 135, 1915h.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Regularidade do processo. Apelação cível n. 8199. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 5, vol. 17, pp. 385, 1916a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Quando transfere a propriedade. Demora. Efeitos. Apelação cível n. 8093. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 5, vol. 18, pp. 93-95, 1916b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Necessidade pública. Exame pelo poder judiciário. Embargos n. 7836. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 5, vol. 18, pp. 180-181, 1916c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Laudo razoável. Homologação. Embargos n. 7759. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 5, vol. 19, pp., 1916d.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Irregularidade do laudo. Citação do credor hipotecário. Embargos n. 7116. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 6, vol. 21, pp. 64-66, 1917a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Apelação. Levantamento do preço. Agravo n. 8675. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 6, vol. 21, pp. 103-104, 1917b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Posterior a decisão sobre o domínio. Procuração. Falta de registro e de reconhecimento de firma. Apelação cível n. 8291. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 6, vol. 21, pp. 407-408, 1917c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Quando se consuma. Reivindicação. Embargos n. 8093. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 6, vol. 21, pp. 420-422, 1917d.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Conteúdo da sentença. Câmara Municipal. Incompetência do juiz. Embargos n. 7008. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 6, vol. 22, pp. 226-227, 1917e.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Redução do laudo. Faculdade do juiz da apelação. Embargos n. 7973. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 6, vol. 22, pp. 227-230, 1917f.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Anulação. Efeitos. Pagamento da renda do prédio. Apelação cível n. 8658. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 6, vol. 22, pp. 348-349, 1917g.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Valor da indenização. Apelação cível n. 8563. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 6, vol. 23, pp. 418, 1917h.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Acordo entre as partes. Imóvel total. Depósito e levantamento do preço. Recusa da homologação pelo juiz. Apelação cível n. 8730. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 7, vol. 24, pp. 37-40, 1918a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Reclamação de terceiro sobre o preço pago. Apelação cível n. 8553. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 7, vol. 24, pp. 290, 1918b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Recurso. Sobre o que deve versar. Apelação cível n. 8758. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 7, vol. 24, pp. 309-310, 1918c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO; MARQUES, J. M. Azevedo (comentário). Desapropriação. Terras e águas. Critério. Nulidade do laudo. Apelação cível n. 8885. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 7, vol. 26, pp. 394-399, 1918d.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Juiz competente. Juiz de paz. Apelação cível n. 9455. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 7, vol. 26, pp. 477-478, 1918e.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Nulidade do arbitramento. Apelação cível n. 9028. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 7, vol. 27, pp. 318-319, 1918f.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Regularidade do processo. Apelação cível n. 9088. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 7, vol. 28, pp. 38, 1918g.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Regularidade do processo. Apelação cível n. 9155. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 7, vol. 28, pp. 103 1918h.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Valor do imóvel. Apelação cível n. 7992. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 8, vol. 30, pp. 30-31, 1919a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Acordo entre as partes. Homologação parcial. Efeitos. Embargos n. 8730. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 8, vol. 30, pp. 209-214, 1919b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Imóvel comum. Recebimento do preço. Embargos n. 8553. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 8, vol. 30, pp. 356, 1919c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Indenização. Arbitramento. Nulidade. Embargos n. 8885. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 8, vol. 30, pp. 354-355, 1919d.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Indenização. Questão de fato. Embargos n. 8962. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 8, vol. 31, pp. 33, 1919e.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Accordo. Homologação parcial. Efeitos. Embargos n. 8730. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 9, vol. 33, pp. 46-47, 1920a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Manutenção de posse. Recebimento da apelação nos dois efeitos. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 9, vol. 33, pp. 315-317, 1920b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Utilidade pública. Constitucionalidade da lei que o decreta. Indenização pela demora na execução. Improcedência. Apelação cível n. 9982. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 9, vol. 34, pp. 104, 1920c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Avaliação arbitrária. Nulidade. Apelação cível n. 9953. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 9, vol. 34, pp. 371-373, 1920d.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Necessidade ou utilidade pública. Competência. Lei que regula o processo para fixação da indenização. Outras questões. Apelação cível n. 10599. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 9, vol. 36, pp. 511-522, 1920e.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação por utilidade pública. Falta de notificação do credor hipotecário do imóvel desapropriado. Apelação cível n. 10848. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 10, vol. 38, pp. 474-476, 1921a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Menores interessados. Falta de intervenção do curador geral. Nulidade. Apelação cível n. 10694. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 10, vol. 39, pp. 474-476, 1921b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Necessidade ou utilidade pública. Competência. Lei que regula o processo para a fixação de indenização. Outras questões. Apelação cível n. 10599. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 10, vol. 40, pp. 181-206, 1921c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. O processo não comporta embargos ou contestação. Agravo n. 11829. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 11, vol. 43, pp. 324-325, 1922a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 38, pp. 208-212, Jan./Jun., 1922b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Recurso. Louvação. Agravo n. 12024. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 12, vol. 45, pp. 58-59, 1923a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Efeitos da apelação. Agravo n. 12113. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 12, vol. 45, pp. 30-31, 1923b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Locatário como assistente. Agravo n. 12083. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 12, vol. 45, pp. 289-290, 1923c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Lei municipal declarando de utilidade pública a área total de um prédio. Desapropriação parcial. Agravo n. 12186. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 12, vol. 45, pp. 290-291, 1923d.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação por utilidade pública. Falta de notificação do credor hipotecário do imóvel expropriado. Embargos n. 10848. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 12, vol. 47, pp. 13-14, 1923e.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Escolha de peritos. Embargos n. 10848. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 12, vol. 47, pp. 197-198, 1923f.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Apelação. Efeitos. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 12, vol. 47, pp. 407, 1923g.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Laudo arbitral. Recurso. Efeitos. Agravo n. 12744. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 12, vol. 47, pp. 489-490, 1923h.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Louvação nas desapropriações. Como deve ser escolhido o 3º árbitro pelo Juiz. Apelação cível n. 12525. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 12, vol. 47, pp. 390-391, 1923i.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Louvação nas desapropriações. Como deve ser escolhido o 3º árbitro pelo Juiz. Apelação cível n. 12032. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 12, vol. 47, pp. 400-401, 1923j.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Efeitos da apelação. Agravo n. 12746. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 12, vol. 48, pp. 49, 1923l.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação por utilidade. Laudo dos peritos. Recurso. Agravo n. 12620. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 12, vol. 48, pp. 493-494, 1923m.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Levantamento de depósito pendente apelação. Agravo n. 13027. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 13, vol. 49, pp. 540-541, 1924a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Terceiro árbitro. Escolha. Acordo entre as partes. Apelação cível n. 12499. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 13, vol. 50, pp. 221-223, 1924b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Reivindicação da coisa a que não se deu o destino para que foi desapropriada. Improcedência. Apelação cível n. 12195. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 13, vol. 51, pp. 31-35, 1924c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Laudo pericial. Autorização dada a empresa particular. Apelação cível n. 12325. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 13, vol. 51, pp. 36-37, 1924d.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Peritos. Louvação. Parte revel. Apelação cível n. 12825. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 13, vol. 51, pp. 482-483, 1924e.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Alinhamento de prédio. Embargos n. 12406. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 13, vol. 52, pp. 101-102, 1924f.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Levantamento do preço sem fiança. Agravo n. 13383. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 13, vol. 52, pp. 240-241, 1924g.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Apresentação do laudo. Apelação. Apelação cível n. 12842. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 13, vol. 52, pp. 550, 1924h.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Retrocessão. Apelação cível n. 13502. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 14, vol. 53, pp. 359, 1925a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Formalidades do processo. Apelação cível n. 13529. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 14, vol. 54, pp. 64, 1925b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Formalidades do laudo. Apelação cível n. 13145. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 14, vol. 54, pp. 239-240, 1925c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Prédios arrendados. Multas contratuais. Apelação cível n. 12851. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 14, vol. 54, pp. 240, 1925d.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Louvação em peritos. Nomeação de terceiro. Embargos n. 12499. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 14, vol. 55, pp. 129-131, 1925e.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Peritos. Louvação. Parte revel. Embargos n. 12825. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 14, vol. 55, pp. 291, 1925f.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Requisitos da avaliação. Apelação cível n. 13471. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 14, vol. 55, pp. 279, 1925g.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Requisitos do laudo de avaliação. Apelação cível n. 13530. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 14, vol. 55, pp. 472-476, 1925h.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Recuo de prédios. Volta ao antigo alinhamento. Indenização. Como devem ser liquidados os prejuízos. Apelação cível n. 140204. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 14, vol. 56, pp. 256-257, 1925i.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Como se deve calcular a indenização. Apelação cível n. 14021. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 14, vol. 56, pp. 462-463, 1925j.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Reversão ao proprietário. Apelação cível n. 14044. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 14, vol. 56, pp. 469, 1925l.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Louvação. Perito desempatador. Apelação cível n. 13549. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 14, vol. 56, pp. 473, 1925m.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Reversão ao expropriado. Qual a ação para tornar efetivo esse direito, quando o poder público deixa de dar à coisa o destino constante do decreto de desapropriação. Apelação cível n. 13781. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 15, vol. 57, pp. 94-99, 1926a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Divergência entre os arbitradores. Recurso sobre o quantitativo. Apelação Cível n. 13761. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 15, vol. 57, pp. 140-141, 1926b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação decretada por uma Câmara Municipal visando beneficiar ou fomentar serviços públicos de outros municípios. Embargos n. 12325. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 15, vol. 57, pp. 171, 1926c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Desistência. Sentença homologatória. Agravo n. 14182. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 15, vol. 57, pp. 320-321, 1926d.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Alinhamento. Desapropriação. Quando o poder público não promove. Direitos dos proprietários prejudicados. Apelação cível n. 14170. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 15, vol. 58, pp. 145-146, 1926e.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Concurso de preferência. A questão da Northern. Apelação cível n. 13404. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 15, vol. 58, pp. 122-140, 1926f.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Formalidades do laudo. Embargos n. 13145. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 15, vol. 59, pp. 333, 1926g.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Estrada de ferro. Passagem de condutores de eletricidade. Arbitramento. Modificação do laudo. Embargos n. 13816. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 15, vol. 59, pp. 556-557, 1926h.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Laudo. Quando deve ser modificado. Embargos n. 14334. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 15, vol. 60, pp. 199-200, 1926i.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Avaliação. Levantamento de planta. Apelação cível n. 14334. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 15, vol. 60, pp. 478-479, 1926j.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Prédios arrendados. Multas contratuais. Embargos n. 12851. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 15, vol. 60, pp. 511-512, 1926l.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Como se deve calcular a indenização. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 80, Rio de Janeiro, p. 524, jul., 1926m.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Processo nulo. Existência de outro anterior em juízo com desistência do poder desapropriante ainda não julgado definitivamente. Apelação cível n. 14521. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 16, vol. 61, pp. 339-340, 1927a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Reintegração de posse. Audiência da fazenda pública. Agravo n. 14241. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 16, vol. 61, pp., 1927b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Requisitos do laudo de avaliação. Embargos n. 13530. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 16, vol. 61, pp. 526, 1927c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Avaliação. Levantamento da Planta. Embargos n. 14344. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 16, vol. 62, pp. 183-184, 1927d.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Desistência feita pelo Poder Público, com protesto de intentar novo processo de desapropriação. Quando se legitima esse procedimento. Apelação civil n. 14524. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 16, vol. 62, pp. 306-307, 1927f.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Valor da coisa. Ocupação e incorporação ao patrimônio do expropriante. Embargos n. 12624. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 16, vol. 62, pp. 431, 1927g.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Dispersão de votos no julgamento de uma apelação. Impossibilidade de conciliação de três opiniões diferentes, manifestadas pelos três julgadores. Improfícua invocação do Regimento. Remessa da parte para embargos. Apelação civil n. 11053. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 16, vol. 63, pp. 562-568, 1927h.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Estrada de ferro. Passagem de condutores de eletricidade. Arbitramento. Modificação do laudo. Embargos n. 13816. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 16, vol. 63, pp. 591, 1927i.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Como se deve calcular a indenização. Embargos n. 14021. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 16, vol. 63, pp. 603-604, 1927j.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Requisitos da avaliação. Embargos n. 13471. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 16, vol. 62, pp. 119, 1927e.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Dano irreparável. Desapropriação. Levantamento do preço consignado em juízo, por ser litigiosa a coisa desapropriada. Agravo n. 15290. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 17, vol. 65, pp. 563, 1928a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Depósito em juízo do valor do bem desapropriado. Concurso de preferência. Inadmissibilidade. A questão da “Northern”. Embargos n. 13404. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 17, vol. 66, pp. 158-179, 1928b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Apelação recebida num só efeito. Levantamento do preço. Agravo n. 15405. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 17, vol. 66, pp. 482, 1928c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Rescisória de sentença proferida em desapropriação promovida pela Fazenda do Estado, envolvendo também rescisória de acórdão que desertou a apelação dela interposta. A quem toca o conhecimento da questão. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 17, vol. 66, pp. 624-625, 1928d.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Inquilinos despejados. Indenização pretendida. Contrato de locação posterior ao decreto declarando de utilidade pública o prédio arrendado. Embargos n. 14183. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 17, vol. 68, pp. 172-177, 1928e.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Competência dos juízes preparadores. Laudo. Modificação pretendida. Apelação civil n. 16034. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 18, vol. 69, pp. 92-94, 1929a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Competência dos juízes preparadores. Laudo. Modificação pretendida em apelação. Embargos. Inadmissibilidade. Apelação civil n. 16034. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 18, vol. 70, pp. 687, 1929b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Exibição do preço pelo poder público, que apelou. Não pagamento de custas. Imissão pretendida. Agravos n. 15868. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 18, vol. 70, pp. 578-579, 1929c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Reversão ao expropriado. Qual a ação para tornar efetivo esse direito, quando o poder público deixa de dar à coisa o destino constante do decreto de desapropriação. Embargos n. 13781. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 18, vol. 70, pp. 408, 1929d.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Sua decretação pelas municipalidades. Recurso, para o Senado, dos atos desta. Efeitos. Agravo n. 15825. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 18, vol. 70, pp. 310-311, 1929e.

ESTADO DE SÃO PAULO. Projeto de Código de Processo Civil e Comercial. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 18, vol. 70, pp. 741-748, 1929f.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO (Primeira Instância). Desapropriação decretada. Demora na sua execução. Ação contra o poder público. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 18, vol. 70, pp. 157-160, 1929g.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO (Primeira Instância). Desapropriação. Modificação do “quantum” arbitrado. A quem compete. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 18, vol. 70, pp. 344-345, 1929h.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Desapropriação. Decreto revogado. Prejuízos sofridos pelo proprietário. Indenização. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 19, vol. 73, pp. 671-675, 1930a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Ilegalidade e inconstitucionalidade de atos do poder público. Quando das mesmas pode conhecer o judiciário. Oficial da força pública. Exclusão. Processo disciplinar. Formalidades. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 19, vol. 73, pp. 692-695, 1930b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SERGIPE. Apelação cível. *Revista de Jurisprudência Brasileira*, Rio de Janeiro, vol. 8, fasc. 22, pp. 300-302, jan., 1930.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO AMAZONAS. Agravo de Petição. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 37, v. 110, pp. 302-304, set./dez., 1909.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Agravo de Petição nº 3.656. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 2, v. 4, pp. 713-717, 1874.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. A desapropriação ordenada, depois de aprovadas as plantas por decreto, executa-se sem embargo de quaisquer embargos. Embargos opostos à sentença que desprezou os embargos ao despejo não são suspensivos. Do despacho proferido nessa conformidade não cabe agravo. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 3, v. 7, pp. 77-82, mai./ago., 1875a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Revista cível nº 8175. *Gazeta jurídica: revista semanal de jurisprudência, doutrina e legislação*, Rio de Janeiro, v. 6, a. 3, pp. 162-166, jan./mar, 1875b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. O juízo do cível propriamente dito é o único competente para o processo de desapropriação por utilidade pública. Apelação Cível N. 431. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 4, v. 9, pp. 712-716, jan./abr., 1876a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Revista cível nº 8830. *Gazeta jurídica: revista semanal de jurisprudência, doutrina e legislação*, Rio de Janeiro, v. 11, a. 4, pp. 57-82, abr./jun, 1876b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Nulidade do processo de arbitramento para a desapropriação de terrenos para estrada de ferro, por não ter sido o 5º árbitro designado pelo governo. Apelação Cível n. 2705. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 8, v. 22, pp. 79, 1880.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Processo de arbitramento para desapropriação promovido pela fazenda nacional. Inteligência do decreto n. 816 de 10 de julho de 1855 e 2639 de 22 de setembro de 1875. Apelação Cível n. 2825. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 8, v. 22, pp. 80-81, 1880.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Agravo cível de petição nº 2730. *Gazeta jurídica: revista semanal de jurisprudência, doutrina e legislação*, Rio de Janeiro, v. 33, a. 9, pp. 122-126, out./dez., 1881a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Abastecimento d'água. Desapropriação. *Gazeta jurídica: revista semanal de jurisprudência, doutrina e legislação*, Rio de Janeiro, v. 33, a. 9, pp. 131-135, out./dez., 1881b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Apelação da sentença proferida contra a Fazenda Nacional, em causa de desapropriação, é recebida em ambos os efeitos. Agravo Cível. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 10, v. 27, jan./abr., pp. 260-261, 1882a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Questão de desapropriação para o abastecimento de água à capital do Império. Inteligência do decreto de 27 de outubro de 1855. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 10, v. 28, mai./ago., pp. 539-593, 1882b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Questão de desapropriação para o abastecimento de água à capital do Império: inteligência do decreto de 27 de outubro de 1855. Irregularidade de arbitramento. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 11, v. 31, mai./ago., pp. 339-364, 1883.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Uma vez iniciado o processo de desapropriação, tendo chegado os interessados a acordo sobre o preço, não é lícito ao desapropriante desistir sem o consentimento do desapropriado, ao qual está vinculado por um

quase contrato. Revista Cível n. 10.240. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 12, v. 35, set./dez., pp. 550-551, 1884.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. A fazenda nacional não pode reter, sem prévia desapropriação, a parte do prédio de um condomínio; e deve pagar os respectivos alugueis que o condomínio tiver deixado de perceber. Revista Cível n. 10.332. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 13, v. 38, set./dez., pp. 9-11, 1885.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Revista Cível n. 10.418. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 14, v. 39, jan./abr., pp. 203-209, 1886a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Todo terreno do domínio particular tem a seu favor a indenização. Entram na regra os terrenos outrora dados em sesmarias, salvo cláusula contrária. Condições da validade das sesmarias. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 14, v. 40, mai./ago., pp. 155-170, 1886b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Revista cível nº 10359. *Gazeta jurídica: revista semanal de jurisprudência, doutrina e legislação*, Rio de Janeiro, v. 34, a. 10, pp. 245-249, jul./set., 1886c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Revista Cível n. 10.460. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 15, v. 43, mai./ago., pp. 385-386, 1887a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Apelação Cível n. 6040. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 15, v. 44, pp. 101-108, 1887b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Revista Cível n. 10.460. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 16, v. 44, pp. 80-81, jan./abr., 1888a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Revista Cível n. 10.823. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 16, v. 47, pp. 40-45, set./dez., 1888b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Revista Cível n. 10.989. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 17, v. 50, pp. 19-45, 1889.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Agravo Cível. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 33, v. 97, pp. 234-240, mai./ago., 1905a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Agravo de Petição n. 217. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 33, v. 98, pp. 414-416, set./dez., 1905b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Agravo de Petição 164. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 33, v. 98, pp. 570-587, set./dez., 1905c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Desapropriação por utilidade público. Indenização ao locatário. Ilegalidade do depósito da indenização. Primeira Câmara. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 1, Rio de Janeiro, pp. 148-151, 1906a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Desapropriação por utilidade pública. Como pode ser total e quando deve ser parcial. Primeira Câmara da Corte de Apelação. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 1, Rio de Janeiro, pp. 369-370, 1906b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Hipoteca de prédio em garantia do contrato de arrendamento. Seus efeitos. Desapropriação do prédio arrendado e hipotecado ao contrato. Segunda Câmara da Corte de Apelação. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 1, Rio de Janeiro, pp. 662-663, 1906c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO (Juízo de Direito da Primeira Vara Cível). Garantia do direito de propriedade. Sua limitação. Caráter do Estado no domínio do direito privado. Propriedade do subsolo. A sua utilização para o serviço de utilidade pública geral depende da desapropriação e prévia indenização. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 1, Rio de Janeiro, pp. 678-683, 1906d.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Ação Ordinária. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 34, v. 99, pp. 257-274, 1906e.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Agravo n. 2.038. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 34, v. 99, pp. 286-289, 1906f.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Apelação Cível. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 34, v. 99, pp. 290-292, 1906g.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Agravo n. 637. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 34, v. 99, pp. 460-468, 1906h.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Agravo n. 516. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 34, v. 100, pp. 533-537, mai./ago., 1906i.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Agravo Cível n. 538. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 34, v. 100, pp. 604-605, mai./ago., 1906j.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Agravo n. 46. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 34, v. 101, pp. 255-256, set./dez., 1906l.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Agravo Cível n. 185. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 34, v. 101, pp. 257, set./dez., 1906m.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Agravo Cível n. 645. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 34, v. 101, pp. 335-338, set./dez., 1906n.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Apelação Cível n. 57. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 34, v. 101, pp. 431-432, set./dez., 1906o.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Desapropriação por utilidade pública. Desapropriação de imóvel não compreendido no plano da obra. Ilegalidade do ato administrativo. Inexequibilidade. Primeira Câmara da Corte de Apelação. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 4, Rio de Janeiro, pp. 137-141, 1907a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Desapropriação por utilidade pública. Quando pode ser total e quando deve ser parcial. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 4, Rio de Janeiro, pp. 151-153, 1907b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Desapropriação por utilidade pública. Contrato de compra e venda. Arrendamento. Pena convencional. Perdas e danos. Inadmissibilidade. Segunda Câmara da Corte de Apelação e Juízo de Direito da Primeira Vara Cível. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 4, Rio de Janeiro, pp. 451-453, 1907c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Desapropriação por utilidade pública. Sua natureza jurídica. Efeitos. Hipoteca do imóvel para garantia do contrato de arrendamento. Extinção do ônus. Acordo sobre o preço da indenização. Prejuízo do arrendatário. Quem deve indenizá-lo. Segunda Câmara da Corte de Apelação. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 5, Rio de Janeiro, pp. 591-594, 1907d.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Desapropriação por utilidade pública. Sua natureza jurídica. Efeitos. Hipoteca do imóvel para garantia do contrato de arrendamento. Extinção do ônus. Acordo sobre o preço da indenização. Prejuízo do arrendatário. Quem deve indenizá-lo. Segunda Câmara da Corte de Apelação. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 5, Rio de Janeiro, pp. 591-594, 1907e.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Desapropriação por utilidade pública. Sua natureza jurídica. Hipoteca do imóvel para garantia do contrato de arrendamento. Execução do ônus. Prejuízo do arrendatário. Quem deve indenizá-lo. Preço da desapropriação. Quando fica obrigado a hipoteca. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 6, Rio de Janeiro, pp. 692-694, 1907f.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO (Juízo da Quarta Pretoria). Inexecução de contrato. Cláusula penal. Seu objetivo. Desapropriação por utilidade pública. Força maior. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 3, Rio de Janeiro, pp. 597-599, 1907g.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Propriedade particular. Quando somente pode assumi-la o poder público. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 6, Rio de Janeiro, p. 211, 1907h.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Levantamento de nível da rua. Utilidade pública. Prejuízo resultante para o imóvel ali situado. Obrigação de indenizar. Primeira Câmara da Corte de Apelação. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 6, Rio de Janeiro, pp. 385-387, 1907j.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Levantamento do nível de rua. Utilidade pública. Prejuízo resultante para o imóvel ali situado. Obrigação de indenizar. Primeira Câmara da Corte de Apelação e Juízo dos Feitos da Fazenda Municipal. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 6, Rio de Janeiro, pp. 159-161, 1907i.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Levantamento de nível da rua. Utilidade pública. Prejuízo resultante para o imóvel ali situado. Obrigação de indenizar. Primeira Câmara da Corte de Apelação. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 6, Rio de Janeiro, pp. 385-387, 1907j.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Agravo n. 393. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 35, v. 102, pp. 102-109, jan./abr., 1907l.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Apelação Cível n. 347. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 35, v. 102, pp. 450-452, jan./abr., 1907m.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Apelação Cível n. 443. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 35, v. 104, pp. 536-539, set./dez., 1907n.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Decreto de desapropriação. Execução obrigada. Inadmissibilidade. Primeira Câmara da Corte de Apelação e Juiz dos Feitos da Fazenda Municipal. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 7, Rio de Janeiro, pp. 550-551, 1908a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Desapropriação. Indenização. Promessa ou oferta extrajudicial. Primeira Câmara da Corte de Apelação. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 8, Rio de Janeiro, p. 103, 1908b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Desapropriação de prédio fora do plano da obra. Inadmissibilidade. Primeira Câmara da Corte de Apelação. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 8, Rio de Janeiro, p. 117, 1908c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Desapropriação por utilidade pública. Arbitramento. Terceiro árbitro. Como deve fixar o quantum da indenização. Seu limite. Excesso. Redução. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 8, Rio de Janeiro, pp. 151-153, 1908d.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Desapropriação por utilidade pública. Sua natureza. Locatário. Indenização. Primeira Câmara da Corte de Apelação. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 8, Rio de Janeiro, pp. 521-522, 1908e.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Prédio. Desapropriação por utilidade pública. Indenização aos locatários pelas benfeitorias feitas pelas instalações existentes. Quem a deve. Quando por ela responde o proprietário. Acordo com o Poder Público. Não o exime da responsabilidade. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 8, Rio de Janeiro, pp. 523-533, 1908f.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Citação edital. Quando é nula. Desapropriação. Quando pode ser feita na totalidade do imóvel. Quantia arbitrada como indenização. Onde deve ser depositada. Primeira Câmara da Corte de Apelação. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 9, Rio de Janeiro, pp. 523-525, 1908g.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Desapropriação. Arbitramento. Valor da indenização. Como não pode ser modificado. Nulidade. Segunda Câmara da Corte de Apelação. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 9, Rio de Janeiro, pp. 535-538, 1908h.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Penhora em rendimentos de imóvel. Adjudicação. Como o adjudicatário exerce o seu direito. Desapropriação. Efeitos. Segunda Câmara da Corte de Apelação. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 9, Rio de Janeiro, pp. 535-538, 1908i.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Desapropriação por utilidade pública. Imissão na posse do imóvel desapropriado. Despejo violento. Destelhamento do prédio. Ato ilegal. Prejuízos. Indenização. Ato de terceiro. Regra jurídica. Primeira Câmara da Corte de Apelação e Juízo dos Feitos da Fazenda Municipal. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 10, fasc. 2, Rio de Janeiro, pp. 563-565, out., 1908j.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Apelação Cível n. 304. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 36, v. 107, pp. 247, set./dez., 1908j.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Apelação Cível n. 858. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 36, v. 107, pp. 555-570, set./dez., 1908l.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Desapropriação. Prédio ocupado pelo próprio dono. Indenização. Valor locativo. Como deve ser computado. Câmaras Reunidas e Segunda Câmara da Corte de Apelação. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 13, Rio de Janeiro, pp. 333-335, 1909a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Desapropriação municipal. Citação inicial. Como pode ser feita. Irregularidade da citação. Como fica sanada. Câmaras Reunidas da Corte de Apelação. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 14, fasc. 1, Rio de Janeiro, pp. 104-106, out., 1909b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Apelação Cível n. 347. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 36, v. 108, pp. 628-631, 1909c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Desapropriação. Imissão de posse. Efeitos. Demolição do prédio. Prejuízos causados ao inquilino. Quando não autorizam a indenização.

Segunda Câmara da Corte de Apelação e Juízo dos Feitos da Fazenda Municipal. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 15, Rio de Janeiro, pp. 348-350, 1910a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Desapropriação por utilidade pública. Sua natureza jurídica. Hipoteca de imóvel para garantia do contrato de arrendamento. Extinção do ônus. Prejuízo do arrendamento. Quem deve ser indenizado. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 18, fasc. 1, Rio de Janeiro, p. 509, 1910b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Desapropriação. Contrato de arrendamento. Resolução. Indenização. Improcedência. Falta de declaração de inquilinos, rendeiros e possuidores de benfeitorias. Efeitos. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 19, fasc. 1, Rio de Janeiro, pp. 496-499, jan., 1911.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Desapropriação. Processo. Não apresentação do contrato de arrendamento do prédio. Responsabilidade do proprietário. Câmaras Reunidas, Primeira Câmara da Corte de Apelação e Juízo de Direito da Primeira Vara Cível. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 23, fasc. 1, Rio de Janeiro, pp. 571-575, jan., 1912a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Contrato de arrendamento. Desapropriação do imóvel. Resolução. Hipoteca. Não impedimento. Arrendatário. Direito à indenização. Quando ele persiste. Proprietário. Quando é obrigado à indenização. Luvas. Relações jurídicas por elas criadas. Quando se extinguem. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 25, fasc. 1, Rio de Janeiro, pp. 514-516, jul., 1912b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Desapropriação pública. Processo. Formalidade essencial. Propriedade em ruínas. Indenização. Como se procede. Arbitramento. Inobservância de disposições legais. Nulidade do processo. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 26, Rio de Janeiro, pp. 166-167, out., 1912c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Prédio. Demolição por ordem da prefeitura. Falta de formalidades. Prejuízo. Obrigação de indenizar. Desapropriação. Não a exclui. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 30, Rio de Janeiro, pp. 168-169, out., 1913.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. O *jus imperii*. Governo Municipal. Ato de Império. Poder Judiciário. Não pode revogá-lo nem modifica-lo. Interditos possessórios. Inadmissibilidade. (...) Câmaras Reunidas da Corte de Apelação. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 31, Rio de Janeiro, pp. 130-137, jan., 1914.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Desapropriação. Arbitramento. Laudo unânime. Efeitos. Câmaras Reunidas e Primeira Câmara da Corte de Apelação e Juízo dos Feitos da Fazenda Municipal. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 33, Rio de Janeiro, pp. 358-360, jul., 1914c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Desapropriação municipal. Arbitramento. Homologação. Apelação. Efeitos. Segunda Câmara da Corte de Apelação. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 60, Rio de Janeiro, pp. 567-568, abr., 1921.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Desapropriação municipal. Interdito proibitório concedido pela Justiça Federal. Exceção de incompetência. Rejeição. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 66, Rio de Janeiro, pp. 348, abr., 1922.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Desapropriação por utilidade pública municipal. Quem pode decretá-la. Juízo competente. Processo. Ação proposta para nulidade do respectivo decreto. Litispendência. Inadmissibilidade. Segunda Câmara da Corte de Apelação e Juízo dos Feitos da Fazenda Municipal. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 67, Rio de Janeiro, pp. 366-367, jan., 1923.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Desapropriação. Arbitramento. Homologação. Apelação. Efeitos. Poder do julgador. Limites. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 75, Rio de Janeiro, pp. 589-590, jan., 1925a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Administração pública. Contrato. Prerrogativas. Atribuições de polícia. Concessionário. Obrigações. Concessão de favores. Restrição. Manutenção de posse contra ato da administração. Atos de império e de gestão. Atos ilegais. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 77, Rio de Janeiro, pp. 356-364, jul., 1925b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO (1ª instância). Desapropriação por utilidade pública. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 47, pp. 681, Jul./Dez., 1926a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Desapropriação por necessidade ou utilidade pública. A indenização deve ter por base o valor do imóvel pela sua renda provada por ocasião do arbitramento, não prevalecendo o lançamento predial anterior. Inconstitucionalidade do § 5º do art. 2.119 do Código Judiciário do Estado do Rio. Agravo de petição n. 4.324. *Arquivo judiciário*, v. 3, pp. 206-209, jul./set., 1927a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública só poderá ser efetuada mediante prévia indenização. Mora. Arbitramento. Agravo de petição n. 2.911. *Arquivo judiciário*, v. 3, pp. 547-548, jul./set., 1927b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Desapropriação por necessidade ou utilidade pública. Indenização prévia. Segunda Câmara da Corte de Apelação. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 87, Rio de Janeiro, pp. 330-334, jan., 1928a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Conflito positivo ou negativo de jurisdição só existe quando dois ou mais juízes se julgam competentes ou incompetentes para o conhecimento do mesmo negócio. Conflito de Jurisdição n. 756. *Arquivo judiciário*, v. 5, pp. 493-494, jan./mar., 1928b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Desapropriação. Laudo de Arbitramento. Homologação. Recurso interposto. Desistência. Apelação Cível n. 4.523. *Arquivo judiciário*, v. 6, pp. 186, abr./jun., 1928c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Desapropriação. Arbitramento e indenização. Como são contados os juro. Votos vencidos. Agravo de Petição n. 2.911. *Arquivo judiciário*, v. 6, pp. 37-40, abr./jun., 1928d.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Ação sumária especial. *Revista de Jurisprudência Brasileira*, Rio de Janeiro, vol. 1, fasc. 1, pp. 287-290, set., 1928e.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. É lícito ao desapropriante desistir do processo desapropriação que tiver promovido. *Revista Cível* n. 10.240. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 13, v. 37, mai./ago., pp. 573-574, 1885.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. Ação Possessória. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 29, v. 86, pp. 252-262, set./dez., 1901.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. Ação de Desapropriação. *O Direito: Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*, Rio de Janeiro, a. 34, v. 100, pp. 264-270, mai./ago., 1906.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. Atravessadouro supérfluo. Tolerância. Posse. Natureza. Fechamento. Servidões. Não pode instituí-las a intendência municipal. “Jus imperii”. O que seja. *Revista de Direito Civil, Comercial e Criminal*, vol. 40, Rio de Janeiro, pp. 428-430, abr., 1916.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. Desapropriação por decreto estadual. Competência da justiça local. Alegação de inconstitucionalidade. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 48, pp. 124-126, Jan./Jun., 1927a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. Desapropriação por decreto estadual. Competência. Inconstitucionalidade. Relator: Des. Mello Guimarães. Com comentário de Castro Nunes. *Revista de Crítica Judiciária*, ano 4, v. 6, n. 3, Rio de Janeiro, pp. 258-265, 1927b.

## Anexo

### Desenvolvimento textual das leis de desapropriação

#### Lei de 1826

<b>Redação definitiva – 5 de agosto de 1826</b>	<b>Proposta de 8 de julho de 1826</b>	<b>Proposta original de 23 de junho de 1826</b>
<p>Art. 1º. A unica excepção feita á plenitude do direito de propriedade, conforme a constituição do imperio tit. 8º art. 179, § 22, terá logar quando o bem publico exigir o uso, ou emprego da propriedade nos casos seguintes:</p> <p>1º Defesa do Estado. 2º Segurança publica. 3º Soccorro publico em tempo de fome, ou outra extraordinaria calamidade. 4º Salubridade publica.</p>	<p>Art. 1º A unica excepção feita á plenitude do direito de propriedade conforme a constituição do imperio, tit. 8, art. 179, § 22, terá logar quando houver necessidade ou utilidade do uso ou emprego da propriedade do cidadão para o bem publico, como nos casos seguintes:</p> <p>1º Defeza do estado. 2º Segurança, salubridade, commodidade e decoraçào publica.</p>	<p>Art. 1º A necessidade absoluta da propriedade alheia, para utilidade publica, é o unico caso, em que cessa o direito de propriedade garantido pela constituição titulo 8º art. 179. § 22.</p>
<p>Art. 2º Terá logar a mesma excepção, quando o bem publico exigir o uso, ou emprego da propriedade do cidadão por utilidade, previamente verificada por acto do poder legislativo, nos casos seguintes:</p> <p>1º Instituição de caridade. 2º Fundação de casas de instrucção da mocidade. 3º Commodidade geral. 4º Decoraçào publica.</p>	<p>3º Fundações de casas do instrucção da mocidade, ou instituições de caridade, e soccorro publico.</p>	
<p>Art. 3º A verificação dos casos de necessidade, a que se destinar a propriedade do cidadão, será feita a requerimento do procurador da fazenda publica, perante o juiz do domicilio do proprietario, com audiencia delle; mas a verificação dos casos de utilidade terá logar por acto do corpo legislativo, perante o qual será levada a requisição do procurador da</p>	<p>Art. 2º A verificação daquella necessidade ou utilidade, e dos casos do bem publico, a que se destina a propriedade do cidadão, será feita a requerimento do procurador da fazenda publica perante o juiz do domicilio do proprietario com audiencia delle.</p>	<p>Art. 2º A verificação desta necessidade será feita a requerimento do procurador da fazenda publica perante o juiz do domicilio do proprietario com audiencia delle.</p>

fazenda publica, e a resposta da parte.		
Art. 4º O valor da propriedade será calculado não só pelo intrinseco da mesma propriedade, como da sua localidade, e interesses, que della tira o proprietario: e fixada por arbitros nomeados pelo procurador da fazenda publica, e pelo dono da propriedade.	Art. 3º O valor da propriedade será calculado não só pelo intrinseco da mesma propriedade, como da sua localidade, e interesses, que della tira o proprietario, e fixado por arbitros nomeados pelo procurador da fazenda publica, e dono da propriedade.	Art. 3º O valor da propriedade será calculado, não só pelo intrinseco da mesma propriedade, como de sua localidade, e interesses que della tira o proprietario; e fixado por arbitros nomeados pelo curador da fazenda publica, e dono da propriedade.
Art. 5º Antes de o proprietario ser privado da sua propriedade, será indemnizado do seu valor.	Art. 4º Antes do proprietario ser privado da sua propriedade será indemnizado do seu valor.	Art. 4º Antes do proprietario ser privado da sua propriedade, será indemnizado do seu valor.
Art. 6º Se o proprietario recusar receber o valor da propriedade, será levado ao deposito publico, por cujo conhecimento, junto aos autos, se haverá a posse da propriedade.	Art. 5º Se o proprietario recusar receber o valor da propriedade, sera levado ao deposito publico, por cujo conhecimento, junto aos autos, se haverá posse da propriedade.	Art. 6º Se o proprietario não declarar a sua vontade sobre a escolha proposta no artigo precedente, o valor da propriedade será levado ao deposito publico; por cujo conhecimento, junto aos autos, se haverá a posse judicial da propriedade
Art. 7º Fica livre ás partes, interpor todos os recursos legaes.	Art. 6º Fica livre ás partes interpôr todos os recursos legaes.	Art. 7º Da mesma sorte, fica livre ao proprietario oppôr-se á necessidade, de que tracta o artigo primeiro; assim como ao calculo do valor da sua propriedade, no caso de se considerar prejudicado pelo arbitramento feito na fórma do artigo terceiro; e de levar os seus recursos á relação do districto.
Art. 8º No caso de perigo imminente como de guerra, ou commoção, cessarão todas as formalidades, e poder-se-ha tomar posse do uso, quando baste, ou mesmo do dominio da propriedade, quando seja necessario para emprego do bem publico nos termos do artigo primeiro, logo que seja liquidado o seu valor, e cumprida a disposição dos	Art. 7º No caso de perigo imminente, como de guerra, ou commoções, cessarão todas as formalidades, e poder-se-ha tomar posse do uso, quando baste, ou mesmo do dominio da propriedade, quando seja necessario para emprego do bem publico, nos termos do art. 1º, logo que seja liquidado o seu valor,	Art. 8º No caso de perigo imminente, como de invasão, ou guerra, cessarão todas as formalidades, e poder-se-ha tomar posse do uso da propriedade, logo que fôr liquidado o seu valor, reservados os direitos para se deduzir em tempo opportuno.

artigos quinto, e sexto, reservados os direitos para se deduzirem em tempo oportuno.	reservados os direitos para se deduzirem em tempo oportuno.	
		Art. 5º Fica livre ao proprietário de receber o valor da sua propriedade, ou o juro desse valor á razão de 6% ao anno.

### Decreto de 12 de julho de 1845

<b>Proposta original de 10 de abril de 1843</b>
Art. 1º. Fica extensiva no município da corte a lei provincial do Rio de Janeiro de 6 de Abril de 1835 sob o n. 17.
Art. 2º. Sempre que a dita lei provincial se refere ao presidente da província, deve entender-se o governo geral do município da corte e quando fala da assembleia legislativa provincial, entenda-se a assembléia geral legislativa do império.

<b>Proposta de 31 de agosto de 1843</b>
Art. 1º A desapropriação por utilidade municipal, na forma do art. 10 § 3º do ato adicional, terá lugar no município da corte em os casos seguintes: § 1º Decoração e embelezamento da cidade. § 2º Construção de pontes, aquedutos, cemitérios e aberturas de canais, estradas e ruas § 3º Necessidade de servidão de água, passagem ou extração de materiais para as obras referidas no parágrafo antecedente.
Art. 2º A verificação da utilidade municipal compete, sobre proposta da câmara, ao governo, que considerará este negócio contencioso para ser tratado e decidido pela forma estabelecida no regimento de conselho de Estado, cap. 3º.
Art. 3º A proposta da câmara e o plano da obra municipal que exigir a desapropriação serão publicadas em editais e pelas folhas públicas, para que os proprietários dentro em 15 dias dirijam ao governo as suas reclamações. § 1º A proposta da câmara será acompanhada do plano da obra e planta do lugar, e deverá conter os nomes e residência dos proprietários que devem ser desapropriados. § 2º Uma cópia da planta estará exposta no paço municipal, dirante os 15 dias de reclamação, para ser vista pelos proprietários interessados.
Art. 4º Decidindo o governo que, não obstante a reclamação, tem lugar a desapropriação, mandará que a câmara promova a indenização. § 1º Não se ajustando a câmara com o proprietário, ou sendo este, pessoa que, segundo o direito, não pode transigir, terá lugar o arbitramento perante o juiz do cível ou municipal. § 2º As partes se louvarão cada uma em o seu árbitro, e o juiz à revelia delas. § 3º Sendo concordes os árbitros, o juiz julgará o arbitramento por sentença. § 4º Discordando os árbitros, o juiz decidirá a questão, mas a sua decisão nunca excederá o termo dado entre dois preços arbitrados. § 5º O juiz, antes de decidir a questão, dará vista por 24 horas a cada uma das partes para dizerem de seu direito o que lhes convier, e com as razões ou sem elas, se não forem dadas em termo, e procedendo às diligências necessárias, proferirá a sua sentença.

§ 6º Da decisão dos árbitros ou da sentença do juiz só há o recurso de apelação para a relação em o caso de nulidade manifesta e essencial.

§ 7º Se a relação anular o arbitramento, proceder-se-á a segundo pela mesma forma, mas deste segundo arbitramento não há recurso.

§ 8º O efeito desta apelação é sempre devolutivo e sem suspensão da desapropriação.

§ 9º Depositado o preço da indenização, julgar-se-á perfeita a desapropriação, e o juiz expedirá mandado de emissão de posse, o qual não admitirá embargos de qualquer natureza.

§ 10 depositado o preço da indenização, o juiz mandará anunciar por 15 dias sucessivos, por meio de editais e das folhas públicas, para conhecimento dos credores, hipotecários e de outros interessados, que a propriedade tal (designando suas confrontações e característicos) foi desapropriada a fulano (seu nome e residência).

Passados 15 dias sem oposição, o proprietário levantará o dinheiro.

§ 11 Todos os ônus, hipotecas e lides pendentes passarão para o preço depositado, e não podem impedir o processo da desapropriação.

§ 12 Aqueles que estiverem na posse da propriedade e nela tiverem bemfeitorias, não serão partes no processo, mas poderão embargar o preço depositado e litigar sobre ele.

§ 13 Sempre que a câmara se ajustar com o proprietário e antes de pagar-lhe, publicará pelas folhas públicas e por espaço de 15 dias sucessivos os editais de que trata o § 10.

§ 14 O produto da vegetação que existir na ocasião da venda pertence ao vendedor, que o colherá em o tempo que lhe for marcado.

§ 15 Na indenização se atenderá à localidade, ao tempo, ao valor em que fica o resto da propriedade por causa da nova estrada, canal ou qualquer obra, ao dano que vier da desapropriação, às rendas e a quaisquer outras circunstâncias, influentes do preço.

Mas as construções, plantações e qualquer benefício que se fizer na propriedade depois de conhecido o plano da obra, e com o fim de elevar a indenização, não dará maior valor à mesma propriedade.

Art. 5º Quando qualquer das obras municipais, de que trata o art. 1º § 2º, se fizer por empresa, os empresários ficarão sub-rogados nos direitos da câmara para promoverem a verificação da utilidade e a indenização.

<b>Redação Final</b>	<b>Substitutivo de 27 de março de 1845</b>
<p>Art. 1. A desapropriação por utilidade publica geral, ou municipal da Côrte, terá lugar nos seguintes casos:</p> <p>§ 1.º Construção de edificios, e estabelecimentos publicos de qualquer natureza que sejam.</p> <p>§ 2.º Fundação de povoações, hospitaes, e casas de caridade, ou de instrucção.</p> <p>§ 3. Aberturas, alargamento, ou prolongamentos de estradas, ruas, praças, e canaes.</p> <p>§ 4. Construção de pontes, fontes, aqueductos, portos, diques, caes, pastagens, e de quaesquer estabelecimentos destinados á commodidade, ou servidão publica.</p> <p>§ 5.º Construcções, ou obras destinadas á decoraçõ, ou salubridade publica.</p>	<p>Art. 1º A desapropriação por utilidade pública geral ou municipal da corte do império terá lugar nos seguintes casos:</p> <p>§ 1º Construção de edificios e estabelecimentos públicos de qualquer natureza que seja.</p> <p>§ 2º Estabelecimentos de povoações, hospitais e casas de caridade ou de instrucção.</p> <p>§ 3º Aberturas, alargamentos ou prolongamentos de estradas, ruas, praças e canais.</p> <p>§ 4º Construção de pontes, fontes, aquedutos, portos, diques, cais, pastagem, e de quaisquer estabelecimentos destinados à comodidade ou servidão pública.</p> <p>§ 5º Construcções ou trabalhos destinados à decoraçõ ou salubridade pública.</p>

<p>Art. 2. Quando for determinada por Lei, ou Decreto, qualquer obra. das indicadas no Artigo antecedente, compreendendo, no todo, ou em parte, predios particulares, que devão ser cedidos, ou desapropriados, será levantado por Engenheiros, ou peritos, o plano da obra, e as plantas dos predios comprehendidos, declarando-se os nomes das pessoas a quem pertencem.</p>	<p>Art. 2º Quando se projetem quaisquer das construções ou obras de que trata o artigo antecedente, e para a sua execução, seja cessão ou desapropriação de propriedades particulares, os engenheiros ou peritos que fizerem os planos das obras ou construções levantarão logo as plantas de cada uma das propriedades afetadas pelos planos, e que deverem ser cedidas ou desapropriadas.</p>
<p>Art. 3. Tanto o plano da obra, como as plantas dos predios comprehendidos, serão depositados na Camara Municipal respectiva, e ahí expostos ao conhecimento dos proprietarios por dez dias, contados do dia da convocação, por bando feito aos mesmos para esse fim. A mesma convocação será feita por editaes afixados em lugares publicos, e em Jornaes, havendo-os no municipio.</p>	<p>Art. 3º As plantas das propriedades afetadas, com a indicação dos nomes de seus donos, serão com o respectivo plano depositadas por espaço de dez dias na câmara municipal do lugar em que forem sitas as propriedades. Art. 4º Os dez dias de que trata o artigo antecedente correrão do dia em que por um bando os donos das propriedades afetadas forem avisados de que podem tomar conhecimento dos planos e plantas depositados na câmara municipal.</p>
<p>Art. 4. O Secretario da Câmara Municipal certificará as publicações por bando e por editaes e lavará termo de comparecimento dos proprietarios, tomando-lhes as declarações, e reclamações que fizerem verbalmente, e annexando as que lhe forem apresentadas, ou dirigidas por Scripto.</p>	<p>Art. 5º O secretário da câmara municipal certificará as publicações e editais, mencionará em termo, que deverá lavrar, os donos das propriedades que comparecerem, as declarações e reclamações verbais que fizerem, e anexará as que lhe forem dirigidas por escrito.</p>
<p>Art. 5.º Findos os dez dias, a Camara Municipal, unindo a si dous Engenheiros, e na falta, peritos (não sendo os que levantarão o plano) receberá as reclamações dos proprietarios, e ouvindo as pessoas que entender conveniente, dará o seu parecer. Todos estes actos findando em vinte dias improrrogáveis seguidos aos dez precedentes; e lavrado termo de quanto occorrer, será tudo remetido ao Presidente da Provincia.</p>	<p>Art. 6º Findos os dez dias, a câmara municipal se reunirá com dois engenheiros de sua escolha (que não sejam os que tiverem feito o plano), e na falta deles com dois peritos; e durante o espaço de oito dias, receberá as observações que os donos das propriedades afetadas quizerem fazer; chamará aqueles a quem julgar conveniente, e dará o seu parecer.</p>
<p>Art. 6. Se o Presidente da Provincia, em vista das reclamações, e observações dos proprietarios, e parecer da Camara Municipal, entender que o plano primitivo deva sofrer alteração, e esta comprehender outros predios particulares, mandará praticar a respeito destes as formalidades do artigo segundo, e seguintes.</p>	<p>Art. 7º Se o presidente da província, em vista das reclamações e observações dos proprietários, e parecer da câmara municipal, entender que o plano primitivo deve sofrer alguma alteração, e esta afetar outras propriedades particulares, não afetadas pelo primeiro plano, mandará, a respeito destas, que se pratiquem as formalidades do art. 2º e seguintes.</p>
<p>Art. 7. O Presidente da Provincia remetterá tudo com o seu parecer ao Governo Imperial, a quem compete approvar definitivamente os</p>	<p>Art. 8º O presidente da província remeterá tudo ao governo imperial, a quem compete approvar definitivamente os planos das obras</p>

<p>planos das obras, para cuja execução for necessário cessão de propriedades particulares por motivo de utilidade publica geral, ou municipal da Côrte.</p>	<p>e construções, para cuja execução for necessário cessão de propriedades particulares, por motivo de utilidade pública geral ou municipal da corte do império.</p>
<p>Art. 8. Quando as obras, de que trata o Artigo primeiro, forem projectades na Côrte, a Camara Municipal remetterá directamente ao Ministro do Imperio as reclamações, e observações que fizerem as partes; e se as ditas obras forem projectadas pela mesma Camara Municipal da Corte, e a desapropriação for exigida por ella, por utilidade municipal, não terão lugar as disposições do Artigo quinto e seguintes. Neste caso, praticadas as formalidades dos Artigos segundo, terceiro, e quarto, a referida Camara remeterá, os documentos, e plantas, com a sua requisição, ao Ministro do Imperio, perante quem poderão os proprietários fazer suas reclamações, e observações no espaço estabelecido no Artigo quinto, devendo o Ministro ouvir a Camara sobre tais reclamações, se parecerem atendíveis.</p>	<p>Art. 9º As disposições do art. 6º e seguintes não terão lugar quando as obras e construções de que trata o art. 1º forem projetadas pela câmara municipal da corte, e a desapropriação for exigida por ela por utilidade municipal.</p>
<p>Art. 9º Aprovados os planos das obras por decreto Imperial, depois de praticadas as formalidades dos Artigos antecedentes, entende-se verificado o bem publico para se exigir o uso, ou emprego das propriedades particulares comprehendidas nos planos.</p>	<p>Art. 10º Aprovados os planos das obras ou construções por decreto imperial, depois de praticadas as formalidades dos artigos antecedentes, entende se verificado o bem público, para exigir o uso ou emprego das propriedades particulares afetadas pelos planos; (...)</p>
<p>Art. 10 A desapropriação será prommovidada pelo Procurador da Corôa, ou outro Agente do Poder Executivo para isso designado, quando as construções, e obras, e estabelecimentos, que derem lugar à desapropriação, se fizerem à custa do Tesouro Público; será porém promovida pelo Procurador da Camara Municipal da Corte, ou por outro Agente dela, quando fizerem à custa das rendas da mesma.</p>	<p>Art. 11. A desapropriação será promovida pelo procurador da coroa ou outro agente do poder executivo para isso designado, quando as construções, obras e estabelecimentos que derem lugar à desapropriação se fizerem à custa do tesouro público; será porém promovida pelo procurador da câmara municipal da corte ou por outro agente dela, quando se fizerem à custa das rendas da mesma.</p>
<p>Art. 11. O Juiz do Cível de primeira instancia pronunciará a desapropriação, à vista dos seguintes requisitos:  § 1º Lei ou Decreto Imperial, que autorize algumas das obras, ou estabelecimentos declarados no Artigo primeiro.  § 2º Decreto Imperial, que approve definitivamente os planos das ditas obras.</p>	<p>Art. 10. (...) e pertence ao poder judiciário determinar a desapropriação na forma adiante estabelecida; e para essa determinação é necessário:  § 1º Lei ou decreto imperial que autorize algumas das construções, obras ou estabelecimentos declarados nos §§ do art. 1º.  § 2º Decreto imperial que aprove definitivamente os planos das ditas obras e construções.</p>

<p>§ 3º Plantas de cada uma das propriedades particulares compreendidas no plano, com indicação dos nomes dos proprietários.</p> <p>§ 4º Certidão de se haverem praticado todas as formalidades exigidas para a aprovação definitiva dos planos.</p> <p>§ 5º Citação dos proprietários, e suas mulheres.</p> <p>Esta decisão será intimada aos proprietários, e dela se dará agravo de petição, ou de instrumento, no qual só haverá provimento, quando faltar algum dos requisitos exigidos neste Artigo, ou a decisão não for conforme a eles.</p>	<p>§ 3º Plantas de cada uma das propriedades particulares afetadas pelo plano, com indicação dos nomes dos proprietários.</p> <p>§ 4º Certidão de se haverem praticados todas as formalidades exigidas para a aprovação definitiva dos planos.</p> <p>§ 5º Citação dos proprietários e suas mulheres.</p> <p>Art. 12. O juiz do cível de primeira instância, dadas todas as circunstâncias declaradas no art. 10, pronunciará a desapropriação. Este despacho será notificado ao proprietário, e dele se dará agravo de petição ou instrumento, no qual só poderá ser provido se faltarem alguma ou algumas das circunstâncias do art. 2º.</p>
<p>Art. 12. Dentro de cinco dias, depois desta intimação, é o proprietário obrigado a declarar em Juízo os nomes dos inquilinos, ou rendeiros, e possuidores de benfeitorias, e de servidores reais, que podem ser prejudicados pela desapropriação, e apresentar copia autentica dos contratos que com eles tiver.</p> <p>A falta desta declaração, e apresentação, obriga o proprietário à indenização dos ditos interessados.</p>	<p>Art. 13. Dentro de cinco dias depois desta notificação, é o proprietário obrigado a declarar em juízo o nome dos inquilinos ou rendeiros e possuidores de benfeitorias que, tendo contrato por tempo determinado podem ser prejudicados pela desapropriação: e deverá apresentar cópia autêntica dos contratos. A falta desta declaração e apresentação porá a cargo do proprietário a indenização a que tiverem direito os ditos inquilinos e rendeiros e possuidores de benfeitorias.</p>
<p>Art. 13 O Procurador, ou Agente, que promover a desapropriação, declarará, por termo nos autos a quantia, ou quantias, que oferece por indenização ao proprietário, e aos mais interessados declarados na forma do Artigo antecedente; e lhes fará intimar esta oferta, que será publicada em Jornaes, havendo-os no lugar.</p>	<p>Art. 14. O procurador ou agente que promover a desapropriação notificará ao proprietário, aos possuidores de benfeitorias, inquilinos e rendeiros (se os houver e forem declarados no prazo do artigo antecedente) a quantia que oferece por indenização. A oferta será, além disso, publicada em jornal, se o houver no lugar.</p>
<p>Art 14 Os proprietários, e os outros interessados, a quem for feita a oferta, serão obrigados a declarar, dentro de dez dias da intimação, se aceitam a indenização oferecida, e no caso de a não aceitarem declararão a quantia, que pretendem.</p>	<p>Art. 15. Os proprietários e os outros interessados a quem for feita a oferta serão obrigados a declarar dentro de dez dias da notificação se aceitam a indenização oferecida, e no caso de não aceitação, declararão a quantia que pretendem.</p>
<p>Art. 15 Os tutores, e curadores das pessoas, que os devem ter, serão autorizados por simples despacho do Juiz dos Orphãos a consentirem na desapropriação, e a aceitarem as ofertas, achando-as uteis aos seus tutelados, ou curados.</p>	<p>Art. 16. Os tutores e curadores dos menores, interditos e ausentes, por simples despacho do juiz dos órfãos, proferido em requerimento seu, serão autorizados a consentirem na desapropriação e aceitarem as ofertas feitas, se a julgarem úteis aos seus tutelados ou curados.</p>

<p>Art. 16. Se as ofertas não forem aceitas no prazo do Artigo quatorze, e o Procurador, ou Agente da desapropriação, não anuir às exigências, serão as indenizações marcadas por hum Jury na forma seguinte.</p>	<p>Art. 17. Se as ofertas não forem aceitas dentro do prazo do art. 7º serão as indenizações marcadas por um júri, na forma adiante declarada.</p>
<p>Art. 17. O Juiz do Cível designará na lista dos Jurados do Municipio, onde forem sitos os predios, que se devem desapropriar, dezoito dos principaes proprietarios nela inscriptos, e formando com eles uma lista especial, e fará intimar ao proprietario, e ao Procurador, ou Agente da desapropriação, para comparecerem na primeira audiência, e cada hum escolher tres jurados da lista especial, com pena de revelia.</p> <p>Sendo muitos os coproprietarios, ou concorrendo outros interessados na indemnisação, a escolha dos tres Jurados será feita por accordo de todos, e quando não concordarem, sendo tres, cada hum nomeará hum; e sendo mais, ou menos de tres, a sorte decidira quem deva nomear hum, ou mais de hum.</p> <p>Além dos seis escolhidos pelas partes, ou à sua revelia, o Juiz do Cível escolherá mais hum, e os sete Jurados assim escolhidos, formarão o Jury, que deve fixar a indemnisação.</p>	<p>Art. 18. O juiz municipal designará na lista dos jurados do município em que forem citas as propriedades sujeitas à desapropriação dezoito dos principais proprietários nela inscritos, e formando com eles uma lista especial, a fará notificar ao proprietário e ao procurador ou agente que promover a desapropriação para comparecerem na primeira audiência, e escolherem dentre os dezoito cada um três jurados, com pena de revelia. Se a propriedade pertencer a mais de uma pessoa, e os co-proprietários não concordarem naquele que deve fazer a escolha dos jurados, escolherá cada um o seu, e sendo mais de três os co-proprietários, a sorte designará os que devem fazer a escolha.</p>
<p>Art. 18. Não poderão ser designados os Jurados interessados na desapropriação, ou indemnisação.</p>	<p>Art. 20. Não poderão ser designados os jurados interessados na desapropriação ou indenização.</p>
<p>Art. 19. Os Jurados escolhidos comparecerão com o Juiz do Cível, e seu Escrivão, no lugar, e dia, para que forem convocados, e prestarão juramento: os que que comparecerem sem motivo legítimo, serão multados pelo Juiz em cincoenta mil reis para as despesas da Municipalidade, e substituidos por nova escolha.</p>	<p>Art. 19. O jurado escolhido, que sem motivo legítimo deixar de comparecer à sessão, quando for notificado, será multado em 50\$rs. e substituído com nova escolha.</p> <p>Art. 22. Reunidos os jurados, cada um deles prestará juramento de fixar as indenizações com imparcialidade.</p>
<p>Art. 20. Reunido o Jury em Sessão publica, presidido pelo Juiz do Cível, este lhe apresentará:</p> <p>1º As ofertas, e as exigências para as indemnisações.</p> <p>2º As plantas dos predios sujeitos a desapropriação, e os documentos offercidos pelas partes em seu favor.</p>	<p>Art. 23. O juiz municipal apresentará aos jurados:</p> <p>1º As ofertas e exigências.</p> <p>2º As plantas especiais das propriedades desapropriadas, e os documentos apresentados pelas partes, em apoio das ofertas e exigências.</p>
<p>Art. 21. As partes, ou seus procuradores, poderão apresentar suas observações</p>	<p>Art. 24. As partes ou seus procuradores poderão resumidamente apresentar suas</p>

<p>resumidamente, e o Jury poderá ouvir aos peritos, que julgar conveniente, fazer vistorias nos lugares, ou delegar para esse fim hum, ou alguns de seus membros.</p>	<p>observações; e o júri poderá ouvir aos peritos que julgar conveniente, resolver, fazer vistorias nos lugares, ou delegar para esse fim um ou alguns de seus membros.</p>
<p>Art. 22. A discussão será publicada, podendo continuar mais hum dia; e logo que for encerrada pelo Juiz do Cível, os Jurados se retirarão à sala particular, e sob a presidencia de hum de seus membros, ahi eleito, fixarão as indemnizações por maioria absoluta de votos.</p>	<p>Art. 25. A discussão será pública, e poderá continuar por mais de uma sessão; o encerramento dela será determinado pelo juiz municipal presidente do júri.</p> <p>Art. 26. Encerrada a sessão, os jurados se retirarão à sala particular, e sob a presidência de um deles aí eleito fixarão as indenizações, decidindo-as por maioria absoluta de votos.</p>
<p>Art. 23. Serão fixadas indemnizações distintas em favor das partes, que as reclamações sobre titulos diferentes.</p> <p>No caso de usufructo porém, huma só indemnização será fixada pelo Jury, em atenção ao valor total da propriedade, e o usufructuario, os proprietario, exercerão seus direitos sobre a quantia fixada.</p> <p>O usufructuario, não sendo pai, ou mãe do proprietario, poderá see obrigado a prestar fiança.</p>	<p>Art. 27. Serão fixadas indenizações distintas em favor das partes que a reclamarem sobre títulos diferentes, como proprietários, inquilinos, rendeiros ou possuidores de benfeitorias.</p>
<p>Art. 24. As indemnizações, que o jury fixar, não poderão em caso algum ser inferiores às ofertas dos agentes da desapropriação, nem superiores à exigências das partes.</p>	<p>Art. 28. As indenizações fixadas pelo júri não poderão em caso algum ser inferiores às ofertas feitas pelos agentes da desapropriação, nem superiores às exigências das partes.</p>
<p>Art. 25. Os edificios, que for necessario desapropriar em parte, serão desapropriados, e idemnizados no todo, se os proprietarios o requererem.</p> <p>Com a mesma condição serão igualmente desapropriados, e indemnizados no todo, os terrenos, que ficarem reduzidos a menos de metade.</p>	<p>Art. 29. Os edificios que for necessário desapropriar em parte serão desapropriados e indenizados no todo, se as partes o requererem. Com a mesma condição serão igualmente desapropriados e indenizados no todo os terrenos que ficarem reduzidos a menos de metade.</p>
<p>Art. 26. Nas indemnisações os Jurados atentarão à localidade, ao tempo, ao valor em que ficar o resto da propriedade por cansa da nova obra, ao damno que provier da desapropriação, e a quaisquer outras circunstâncias que influão no preço: porém as construções, planlações, e quaesquer bemfeitorias feitas na propriedade, depois de conhecido o plano das obras, e com o fim de elevar a indemnização, não deverão ser atendidas.</p>	<p>Art. 36. Nas indenizações os jurados atenderão à localidade, ao tempo, ao valor em que ficar o resto da propriedade por causa da nova obra, ao dano que provier da desapropriação, e a quaisquer outras circunstâncias que influam no preço; porém as construções, plantações e quaisquer benfeitorias feitas na propriedade, depois de conhecido o plano das obras, e com o fim de elevar a indenização, não deverão ser atendidas.</p>
<p>Art. 27. Assinada a decisão do Jury, será esta entregue pelo seu Presidente ao Juiz do Cível,</p>	<p>Art. 31. Assinada a decisão do júri, será esta entregue pelo seu presidente ao juiz municipal, que a homologará, declarando a</p>

que a julgará por sentença, condenando nas custas na forma abaixo declarada.	executória, e condenando nas custas na forma acima declarada.
<p>Art. 28. Se as indenizações não excederem às ofertas, as partes, que as recusarem serão condenadas nas custas; e se forem iguaes ás exigencias das partes, serão estas aliviadas das custas, que serão pagas pelo Thesouro, ou pela Municipalidade.</p> <p>Se a indemnisação for superior à offerta, e inferior à exigencia, as custas se dividirão em proporção.</p> <p>Serão sempre condemnados nas custas, quaisquer que seja a somma da indemnização, os proprielarios, que se não conformarem com a disposição do Artigo quatorze.</p>	<p>Art. 30. Se as indenizações não excederem às ofertas, as partes que as recusarem serão condenadas nas custas, e se forem iguais às exigências das partes, serão estas aliviadas das custas, que serão pagas pelo tesouro ou pela municipalidade. Se a indenização for superior à oferta e inferior à exigência, as custas se dividirão em proporção. Serão sempre condenados nas custas, qualquer que seja a soma da indenização, os proprietários que se não conformarem com a disposição do art. 15.</p>
<p>Art. 29. Desta sentença se poderá interpor o recurso de appellação para a relação do Districto.</p> <p>A appellação terá o efeito devolutiro somente: e a Relação só poderá annullar o processo por falta da observância de fórmulas substanciais.</p> <p>Se a Relação aunullar o processo, será fixada a indemnisação com outros Jurados, que serão presididos pelo Substituto do Juiz do Cível, e do julgamento não haverá mais recurso.</p>	<p>Art. 32. Desta sentença se poderá interpor o recurso de apelação para a relação do distrito.</p>
<p>Art. 30 Fixada a indenização na forma acima e depositada a quantia, o Juiz do Cível expedirá Mandado de emissão de posse, que não admitirá embargos de natureza alguma.</p>	<p>Art. 33. Fixada a indenização na forma acima, e depositada a quantia, o juiz municipal expedirá mandado de emissão de posse, que não admitirá embargos de qualquer natureza.</p>
<p>Art. 31 Feito o depósito, praticar-se-á o disposto na Ord. Liv. 4º Tit. 6º in pr. E § 1º, com o que o prédio desapropriado se considerará livre de todos os ônus, hipotecas, e lides pendentes, as quais não poderão impedir o processo da desapropriação.</p>	<p>Art. 34. Feito o deposito, praticar-se-á o disposto na ord. liv. 4º título 6º in pr. e § 1º, com o que se considerará livre a propriedade desapropriada de todos os ônus, hipotecas e lides pendentes, as quais não poderão impedir o processo da desapropriação.</p>
<p>Art. 32. Quando as partes aceitarem as ofertas do Procurador, ou Agente, que promover a desapropriação, será a quantia depositada, e se praticará o ordenado no Artigo antecedente para os mesmos fins.</p>	<p>Art. 35. Quando as partes aceitarem as ofertas do procurador ou agente que promover a desapropriação, será a quantia depositada, e se praticará o ordenado no artigo antecedente para os mesmos fins.</p>
<p>Art. 33. A desapropriação, e processo dela, são isentos dos impostos de sisa, e dos selos fixos, e proporcionais.</p>	<p>Art. 37. A desapropriação e processo dela são isentos dos impostos de sisa e dos selos fixos e proporcionais.</p>
<p>Art. 34. Os empresários das obras declaradas no Artigo primeiro promoverão as desapropriações necessárias para a execução</p>	<p>Art. 38. Os empresários das obras declaradas no art. 1º promoverão as desapropriações necessárias para execução das ditas obras,</p>

das ditas obras, usando dos mesmos direitos do Procurador da Coroa, e da Camara Municipal.	usando dos mesmos direitos do procurador da coroa ou da câmara municipal.
Art. 35. Fica em seu vigor a Lei de vinte e nove de Setembro de mil oitocentos e vinte e seis, no que toca a desapropriação por necessidade.	Art. 39. Fica em seu vigor a lei de 29 de setembro de 1826, no que toca à desapropriação por necessidade: ficam revogadas as leis e disposições em contrário.
Art. 36. Ficam revogadas as leis e disposições em contrário.	
	Art. 21. Os jurados se reunirão na sala destinada para as suas sessões, e servirá de escrivão o do juízo municipal.

### Decreto 806 de 23 de setembro de 1854

Texto final	Proposta original de 13 de julho de 1854
Art. 1.º Fica autorizada a Camara municipal da Côrte a incorporar huma Companhia para o fim de abrir a rua do Cano até o largo do Paço, dar-lhe em toda a extensão a mesma largura que tem a dos Ciganos, e edificar de hum e outro lado novos predios, segundo o prospecto ou prospectos que merecerem a aprovação do Governo.	Art. 1.º Fica autorizada a Camara municipal da Côrte a incorporar huma Companhia para o fim de abrir a rua do Cano até o largo do Paço, dar-lhe em toda a extensão a mesma largura que tem a dos Ciganos, e edificar de hum e outro lado novos predios, segundo o prospecto ou prospectos que merecerem a aprovação do Governo.
Art. 2.º A Companhia será obrigada ao cumprimento do Artigo antecedente dentro de hum prazo nunca maior de vinte annos, que começará a contar-se seis mezes depois que esta Resolução for sancionada, sujeitando-se no caso contrario às multas que lhe forem arbitradas nos estatutos.	Art. 2.º A Companhia será obrigada ao cumprimento do Artigo antecedente dentro de hum prazo nunca maior de vinte annos, que começará a contar-se seis mezes depois que esta Resolução for sancionada, sujeitando-se no caso contrario às multas que lhe forem arbitradas nos estatutos.
Art. 3.º Se não for incorporada a Companhia, de que trata o Art. 1.º, fica o governo autorizado á mandar abrir a rua do Cano até o largo do Paço.	
Art. 4.º O Governo marcará o modo pratico para o começo das edificações, podendo dividir a rua em diversos quarteirões e determinar prazos para o respectivo alargamento e edificação, não podendo porém exceder do prazo geral do Artigo segundo.	Art. 3.º O Governo marcará o modo pratico para o começo das edificações, podendo dividir a rua em diversos quarteirões e determinar prazos para o respectivo alargamento e edificação, não podendo porém exceder do prazo geral do Artigo segundo.
Art. 5.º Terão preferência para se inscreverem como Accionistas até o valor de suas propriedades, os proprietarios das casas e terrenos da dita rua, e os das casas e terrenos que soffrerem desapropriações nas ruas parallelas ou transversaes.	Art. 4.º Terão preferência para se inscreverem como Accionistas os proprietarios das casas e terrenos da dita rua, cada um até o valor da sua propriedade.

<p>Art. 6.º A Companhia ficará exonerada dos foros e laudemios que forem devidos à Camara Municipal pelo prazo dos vinte annos do Artigo segundo.</p>	<p>Art. 5.º A Companhia ficará exonerada dos foros e laudemios que forem devidos à illustríssima Camara Municipal pelo prazo dos vinte annos do Artigo segundo.</p>
<p>Art. 7.º A Companhia poderá desapropriar, se assim for necessario, todos os predios da rua do Cano, e a parte dos terrenos das casas ou quintaes das outras que lhe ficão proximamente paralelas ou transversaes, tanto quanto baste para que as novas edificações tenham o fundo de quinze braças. Todavia se na opinião dos louvados a desapropriação de parte de qualquer predio puder trazer a ruína ou inutilização do mesmo predio, a Companhia será obrigada a desapropriar-lo completamente.</p>	<p>Art. 6.º A Companhia poderá desapropriar, se assim for necessario, todos os predios da referida rua, e a parte dos terrenos das casas ou quintaes das outras que lhe ficão proximamente paralelas ou contígvas, tanto quanto baste para que as novas edificações tenham o fundo de quinze braças. Todavia se na opinião dos louvados a desapropriação de parte de qualquer predio puder trazer a ruína ou inutilização do mesmo predio, a Companhia será obrigada a desapropriar-lo completamente.</p>
<p>Art. 8.º O Governo estabelecerá o processo para estas desapropriações, e marcará as regras para as indemnizações dos proprietarios. O processo será summarissimo, e a avaliação para indemnização será no caso de falta de accordo entre o proprietario e o agente da Companhia, feita por cinco arbitros, dous nomeados pelo proprietario, dous pelo agente da Companhia, e hum pelo governo. Não poderão ser arbitros: 1.º os socios da Companhia, 2.º os proprietarios dos predios que houverem de ser desapropriados; 3.º os Vereadores da Camara Municipal.</p>	<p>7º O processo para essas desapropriações será summarissimo, nomeando-se louvados por ambas as partes, e um terceiro para o desempate, caso seja necessário, e entregando-se ao interessado ou depositando-se o valor arbitrado, sem mais outro recurso ou formalidade. A base para a avaliação será a seguinte: Tomar-se-á para pagamento da décima o termo médio dos alugueis do prédio ou terreno no último triênio de 1851-1852, 1853-1854; e esse valor multiplicado por 20 anos será o preço de estimativa do prédio ou terreno. Se o prédio houver sido reparado, ou reedificado naquele triênio, de sorte que tenha aumentado o preço na locação, como se conhecerá pelo pagamento da décima, a base será tomada não do termo médio, mas da décima do último dos três anos. Aos prédios que durante esse triênio houverem sido abitados em parte ou no todo por seus proprietários, se acrescentará mais uma quota de dez por cento sobre o preço de possível locação que tiver servido de estimativa para o lançamento da décima. Se os terrenos das ruas paralelas ou contígvas que se desapropriarem forem foreiros, far-se-á uma partilha proporcional do foro para ser paga de então em diante pela companhia, a parte que se lhe pertencer. Se o prédio desapropriado estiver litigioso ou hipotecado, será o seu valor levado ao cofre, de depósitos por conta de quem pertencer, se</p>

	relativamente à segunda hipótese não concordarem em outro alvitre o credor e devedor.
Art. 9.º As desapropriações feitas pela Companhia e as vendas que fizer de terrenos e predios serão isentas de pagamento da siza. A Companhia não ficará sujeita ao pagamento da Decima urbana durante o prazo de vinte anos, contados da epoca acima designada, isto tanto para os predios actuaes situados na rua do Cano, logo que os comprar ou desapropriar, como para os novos que construir.	Art. 8º A companhia gozará das mesmas isenções que tem a fazenda pública na aquisição e venda de seus terrenos e prédios; bem como não ficará sujeita ao pagamento da décima urbana, durante o prazo marcado dos 20 anos, contados da época acima estipulada, e isto tanto para os prédios atuais, logo que os comprar ou desapropriar, como para os novos que construir.
Art. 10.º A Companhia será obrigada ao deposito de quantias para garantia das presentes condições, que irá perdendo sucessivamente ou levantando no caso de infracção ou desempenho delas.	Art. 9º A companhia será obrigada ao depósito de quantias para garantias das presentes condições, que irá perdendo sucessivamente, ou levantando no caso de infração ou desempenho delas.
Art. 11.º Os favores e obrigações desta lei passam aos possuidores de terrenos ou predios comprados à Companhia até o prazo acima estabelecido.	Art. 10 Os favores e obrigações desta lei passam aos possuidores de terrenos ou prédios comprados à companhia até o prazo acima estabelecido.
Art. 12.º A autorização da presente Lei he extensiva a qualquer outra Companhia que se possa incorporar para o fim de regularisar e dar maior largura à rua dos Latoeiros, do canto da rua do Cano até o largo da Carioca, e dahi ao da Ajuda pela rua da Guarda Velha a encontrar o mar.	
Art. 13.º Ficão revogadas todas as disposições em contrario.	Art. 11 Ficam revogadas as disposições em contrário.

### Lei nº 1.832, de 9 de setembro de 1870

<b>Texto final</b>	<b>Projeto em 30 de junho de 1870</b>
Art. 1.º O Governo fica autorizado para despender até a quantia de 1.000:000\$000 com o serviço do abastecimento d'agua á capital do Imperio, havendo os fundos necessarios pelos meios consignados na Lei 1.754 de 28 de Junho do corrente ano. Paragrafo unico. Na desapropriação dos terrenos e predios indispensaveis à aquisição, conservação, e distribuição dos mananciaes regulará o processo estabelecido pelo Decreto nº 1664 de 27 de Outubro de 1855	Art. 1.º O Governo fica autorizado para despender até a quantia de 1.000:000\$000 com o serviço do abastecimento d'agua á capital do Imperio, havendo os fundos necessarios pelos meios consignados na Lei 1.754 de 28 de Junho do corrente ano. Paragrafo unico. Na desapropriação dos terrenos e predios indispensaveis à aquisição, conservação, e distribuição dos mananciaes regulará o processo estabelecido pelo Decreto nº 1664 de 27 de Outubro de 1855; devendo o mesmo processo correr perante o juiz dos feitos da fazenda, a quem competirá

	nomear o quinto arbitro de que trata o art. 4.º do referido Decreto.
Art. 2º Ficam revogadas as disposições em contrário.	Art. 2º Ficam revogadas as disposições em contrário.

### Decreto 1.021 de 1903

Texto final	Texto original de 18 de junho de 1903
<p>Art. 1.º São aplicáveis a todas as obras da competencia da União e do Districto Federal, executadas administrativamente, ou por contrato, as disposições do decreto legislativo n. 816, de 10 de julho de 1855, com a seguinte alteração:</p> <p>Os árbitros incumbidos de fixar o valor da indenização serão em número de três, sendo nomeados, um pelo respectivo governo, outro pelo proprietário ou seus representantes legais, e o terceiro pelo juiz.</p>	<p>Art. 1.º São aplicáveis a todas as obras da competencia da União e do Districto Federal, executadas administrativamente, ou por contrato, as disposições do decreto legislativo n. 816, de 10 de julho de 1855, com as seguintes alterações:</p> <p>Os árbitros incumbidos de fixar o valor da indenização serão em número de três, sendo nomeados, um pelo respectivo governo, outro pelo proprietário ou seus representantes legais, e o terceiro pelo juiz.</p>
<p>Art. 2º O governo expedirá regularmente para execução da presente lei, modificando, de acordo com ela, o processo estabelecido pelo decreto 1.664 de 27 de outubro de 1855, e demais formalidades, para desapropriações, podendo consolidar as disposições vigentes. O quantum da indenização ao proprietário não será inferior a 10, nem superior a 15 vezes o valor locativo, deduzida previamente a importância do imposto predial e tendo por base este imposto lançado no ano anterior ao da decretação da desapropriação.</p> <p>§ 1º Se a propriedade não estiver sujeita a imposto predial, o valor da indenização será calculado pelo aluguel do último ano, verificado ou estimado por árbitros.</p> <p>§ 2º Se a propriedade tiver sido reconstruída em data posterior ao lançamento para o último ano, ou tiver caído em estado de ruínas, a indenização não ficará sujeita aos limites estabelecidos no regulamento.</p> <p>§ 3º Se houver urgência, pode o governo respectivo, depositando o máximo estabelecido, requerer ao juiz a imediata imissão na posse do imóvel, até que seja regularmente verificada a importância da indenização. Feito o depósito, poderá, entretanto, o proprietário levantar desde logo a soma correspondente ao mínimo.</p> <p>§ 4º Se, por qualquer motivo, não forem levadas a efeito as obras para as quais foi</p>	<p>Art. 2º O governo expedirá regularmente para execução da presente lei, modificando o processo estabelecido pelo decreto 1.664 de 27 de outubro de 1855, e demais formalidades, para desapropriações, fixando os limites máximo e mínimo das indenizações, que terão por base o imposto predial lançado no ano anterior ao da decretação da desapropriação.</p> <p>§ 1º Se a propriedade não estiver sujeita a imposto predial, o valor da indenização será calculado pelo aluguel do último ano, verificado ou estimado por árbitros.</p> <p>§ 2º Se a propriedade tiver sido reconstruída em data posterior ao lançamento para o último ano, ou tiver caído em estado de ruínas, a indenização não ficará sujeita aos limites estabelecidos no regulamento.</p> <p>§ 3º Se houver urgência, pode o governo respectivo, depositando o máximo estabelecido, requerer ao juiz a imediata imissão na posse do imóvel, até que seja regularmente verificada a importância da indenização.</p> <p>§ 4º Se, por qualquer motivo, não forem levadas a efeito as obras para as quais foi</p>

decretada a desapropriação, é permitido ao proprietário reaver o seu imóvel, restituindo a importância recebida, indenizando as benfeitorias que porventura tenham sido feitas, e aumentando o valor do prédio.

§ 5º Se a desapropriação tiver por fim a abertura de novas ruas, será facultada ao proprietário, que aceitar a indenização por acordo, a aquisição dos terrenos nas novas vias de comunicação, se os houver disponíveis, fixado pelo respectivo governo o preço mínimo, independente de concorrência.

§ 6º Se houver acúmulo de serviço nos processos das desapropriações, poderá o Governo nomear, pelo Ministério ao qual pertença a obra, uma ou mais pessoas idôneas que representem provisoriamente a Fazenda Nacional, ativa e passivamente, em juízo ou fora dele, percebendo a remuneração razoável que for arbitrada pela verba consignada para as despesas de desapropriação.

§ 7º Quando os locatários reclamarem, em tempo oportuno, qualquer indenização a que tenham direito por benfeitorias necessárias ou úteis, que valorizem o prédio, ou por haverem reconstruído o prédio anteriormente à presente lei, o governo poderá entrar em acordo com eles pagando-lhes o que for reconhecidamente justo.

Em falta desse acordo prevalecerão para a avaliação as regras e os limites legais. Fica entendido que o valor pago aos locatários não poderá ser computado na parte do proprietário, ao qual só competirá a indenização do preço dado, segundo as regras desta lei, ao prédio sem as benfeitorias, ou ao terreno sem edifício.

§ 8º As questões entre proprietários e locatários ou quaisquer terceiros não impedirão, em caso algum, o seguimento do processo de desapropriação. Em, pois, em falta de acordo entre os interessados, o Governo depositará o preço das avaliações para que sobre ele os interessados exerçam os seus direitos; e feito o depósito, o Governo entrará na posse do prédio, continuando o processo desembaraçadamente.

decretada a desapropriação, é permitido ao proprietário reaver o seu imóvel, restituindo a importância recebida, indenizando as benfeitorias que porventura tenham sido feitas, e aumentando o valor do prédio.

§ 5º Se a desapropriação tiver por fim a abertura de novas ruas, será facultado ao proprietário, que aceitar a indenização por acordo, a aquisição dos terrenos nas novas vias de comunicação, se os houver disponíveis, fixado pelo respectivo governo o preço mínimo, independente de concorrência.

<p>§ 9º Quando no prédio desapropriado houver grandes instalações, como de maquinismos em funcionamento, o Governo poderá, se julgar justo e equitativo, indenizar ou fazer à sua custa a despesa do desmonte e transporte dessas instalações, ou apenas auxiliar com uma parte razoável os gastos do transporte.</p>	
<p>Art. 3º O Governo no regulamento estabelecerá também as regras e formalidades para a ocupação temporária de imóveis, quando for indispensável à execução das obras decretadas e para a devida indenização aos proprietários.</p>	<p>Art. 3º O Governo no regulamento estabelecerá também as regras e formalidades para a ocupação temporária de imóveis, quando for indispensável à execução das obras decretadas e para a devida indenização aos proprietários.</p>
<p>Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.</p>	<p>Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.</p>