

"NOS CASOS E PELO MODO QUE O GOVERNO DETERMINAR EM SEUS REGULAMENTOS": A LEI ORÇAMENTÁRIA 317 DE 1843 E OS 180 ANOS DO REGISTRO HIPOTECÁRIO

"IN CASES AND BY THE MEANS DETERMINED BY THE GOVERNMENT IN ITS REGULATIONS": THE ESTABLISHMENT OF A PUBLIC REGISTRY FOR MORTGAGES 180 YEARS AGO THROUGH BUDGETARY ACT 317 OF 1843

IGNÁCIO MARIA POVEDA VELASCO

Mestre, Doutor e Livre-docente pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professor Titular de História do Direito da FD/USP. Foi Presidente da Comissão de Pós-Graduação da FD/USP (2003-2007). Diretor da FDRP/USP (2007-2013). Secretário-Geral (2014-2018), Superintendente de Relações Institucionais (2018-2022) e Procurador-Geral (2019-2022) da Universidade de São Paulo – USP. Atualmente é Assessor Especial na Secretaria de Estado dos Direitos da Pessoa com Deficiência, Membro do Conselho Superior da Fapesp, do Conselho Universitário da Unicamp e do Conselho Curador da Univesp. poveda@usp.br

IVAN JACOPETTI DO LAGO

Bacharel, Mestre e Doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Pós-graduado pelo Cenor da Universidade de Coimbra e pela Universidade Autônoma de Madri. 4º Oficial de Registro de Imóveis de São Paulo – SP. Professor de Direito Civil na FADITU. ilago@uol.com.br

Recebido em: 31.07.2023
Aprovado em: 28.04.2024

ÁREAS DO DIREITO: Imobiliário e Registral; Civil

RESUMO: Em 2023, a Lei Orçamentária 317 de 1843 completa 180 anos. A importância da efeméride reside no fato de ter a referida lei criado, pela primeira vez, um registro público, destinado a hipotecas, com abrangência em todo o Brasil. O processo que culminou na Lei 317 e em seu regulamento, o Decreto 482 de 1846, reflete o contexto econômico, político e social de seu tempo.

ABSTRACT: In 2023 Budgetary Act 317, 1843, completes 180 years. The importance of the event resides in the fact that the said law for the first time created a public registry for mortgages with coverage throughout the country. The process that culminated in Law 317 and its regulation, Decree 482 of 1846, reflects the economic, political and social context of its time. Despite being defective,

A despeito de defeituoso, o sistema então criado estabeleceu certas bases que foram mantidas apesar das inúmeras reformas posteriores. O presente trabalho investiga as causas e circunstâncias da criação do Registro Hipotecário.

PALAVRAS-CHAVE: Registro – Hipoteca – História – Brasil – Propriedade.

the then created system established certain bases that were maintained despite the numerous subsequent reforms. The present paper investigates the causes and circumstances of the creation of the "Mortgage Registry".

KEYWORDS: Registry – Mortgage – History – Brazil – Property.

SUMÁRIO: Introdução. 1. O contexto do momento. 1.1. O contexto econômico e social. 1.2. O contexto político. 2. A criação do registro hipotecário na Lei Orçamentária 317, de 1843 e a gestação do Regulamento de 1846 (Decreto 482, de 14 de novembro de 1846). 2.1. Antecedentes. 2.2. Da Lei Orçamentária 317, de 1843 ao Decreto 482, de 1846: a criação do registro hipotecário. 2.3. A instalação do registro hipotecário e o primeiro registrador. Conclusão. Referências bibliográficas.

INTRODUÇÃO

No dia 21 de outubro de 1843 foi promulgada a Lei Orçamentária 317. Entre outras disposições gerais, tais como, a criação de uma multa sobre o contrabando de pau-brasil (art. 27), a tributação da herança de estrangeiros (art. 31), a nacionalização das terras integrantes das missões jesuíticas do Rio Grande do Sul (art. 36) e a remissão das dívidas da Santa Casa da Misericórdia da Província do Pará (art. 37), a lei criou, em seu art. 35, um registro geral de hipotecas, delegando a regulamento a ser expedido pelo governo o estabelecimento das localidades onde o registro seria instalado, bem como seu modo de funcionamento. A criação do Registro Hipotecário respondia a aspirações longevas dos brasileiros, após mais de uma década de tentativas frustradas nesse sentido. O veículo de um regulamento baseado em um artigo inserido em uma lei orçamentária, apesar de peculiar e estar longe do ideal, se insere no contexto econômico e político da construção de um novo país, que lutava por sua própria afirmação e pela construção de instituições sólidas e eficazes.

O presente trabalho trata dos antecedentes, causas e circunstâncias do advento desse que é o primeiro registro público brasileiro, e que, no ano de 2023, completou 180 anos. Serão investigados o contexto econômico, social e político do momento; dos antecedentes à criação do Registro, tais como experiências regionais anteriores, e tentativas que não chegaram ao final do processo legislativo; da gestação da Lei 317, e de seu regulamento; e da instalação do primeiro Registro Hipotecário do Brasil, localizado no Rio de Janeiro, então capital do Império.

limitações, entre as quais a mais grave, que será ressaltada nas décadas seguintes, era a ausência de previsão do registro também das transmissões.

Apesar disso, teve vigência não apenas formal, já que, como se viu, os cartórios efetivamente foram instalados e praticaram os atos que lhes foram atribuídos.

Algo ainda hoje resta do sistema de 1843/1846: a aplicação aos registradores de um regime jurídico análogo ao dos tabeliães; a organização das circunscrições por comarcas; a atividade registral como algo próximo da jurisdicional; a divisão dos atos entre registros e averbações; a expedição de certidões pelo registrador independente de despacho judicial; a fiscalização e o recurso ao Poder Judiciário. Pôde, com sua singeleza, estabelecer as bases daquilo que viria a ser o registro de imóveis brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, Pinto de. História do Banco da Bahia. *Revista de História*, v. 41, n. 83, 1970.
- ALENCAR, José de. *O Marquez de Paraná: traços biographicos*. Rio de Janeiro: Typographia do Diario, 1856.
- ANDRADE, Leandro Braga de. *Negócios capitais: práticas mercantis, negociantes e elites urbanas na Imperial Cidade de Ouro Preto, c. 1822 – c. 1864*. Tese (Doutorado), Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.
- ANDRADE, Leandro Braga de. *Negociantes e capitalistas: transformações das práticas mercantis no Brasil Imperial, em meados do século XIX, América Latina em la historia económica*, v. 22, n. 1, 2020.
- BENTIVOGLIO, Julio. Palacianos e aulicismo no Segundo Reinado: a facção áulica de Aureliano Coutinho e os bastidores da corte de D. Pedro II. *Revista Esboços*, v.17, n. 23, p. 187-221, 2010.
- BETTAMIO, Rafaella. *Frei Antônio de Arrábida, o bispo de Anemúria*. Disponível em: [<https://bndigital.bn.gov.br/dossies/biblioteca-nacional-200-anos/os-personagens/frei-antonio-de-arrabida-o-bispo-de-anemuria/>]. Acesso em: 25.07.2023.
- BRAGA DA CRUZ, Guilherme. O direito subsidiário na história do direito português, separata da *Revista Portuguesa de História*, n. 14, 1975.
- BRITO, João Rodrigues de. *A economia brasileira no alvorecer do século XIX*. Salvador: Livraria Progresso, 1923.
- CALÓGERAS, João Pandiá. *A política monetária do Brasil*. Trad. por Thomaz Newlands Neto. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1960.
- CAROATÁ, José Prospero Jehovah da Silva. *Imperiaes Resoluções tomadas sobre consultas da Secção de Justiça do Conselho de Estado desde o anno de 1842, em que começou a funcionar o mesmo Conselho, até hoje*. Rio de Janeiro: Garnier, 1884. v. 1.
- CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

- CARVALHO, José Murilo de. A Vida Política. In: CARVALHO, José Murilo de. *A Construção Nacional: 1830-1889*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.
- CARVALHO, José Murilo de. As Marcas do Período. In: CARVALHO, José Murilo de. *A construção nacional: 1830-1889*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.
- CASTRO, Paulo Pereira de. *História geral da civilização brasileira*. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2019. v. 4.
- DEAECTO, Marisa Midori. Os primórdios da imprensa paulista: José da Costa Carvalho, fundador de O Farol Paulistano (1827-1831). *Revista de História Regional*, v. 12, n. 2, 2008.
- DODSWORTH, Jorge João. *Annaes do Parlamento Brasileiro*: Camara dos Srs. Deputados – quarto anno da segunda legislatura – sessão de 1833. Rio de Janeiro: Typographia de Viuva Pinto & Filho, 1887. v. I.
- DODSWORTH, Jorge João. *Annaes do Parlamento Brasileiro*: Camara dos Srs. Deputados – terceiro anno da terceira legislatura – sessão de 1836. Rio de Janeiro: Typographia de Viuva Pinto & Filho, 1887. v. 2.
- DODSWORTH, Jorge João. *Annaes do Parlamento Brasileiro*: Camara dos Srs. Deputados – quarto anno da terceira legislatura – sessão de 1837. Rio de Janeiro: Typographia de Viuva Pinto & Filho, 1887. v. 1.
- FRANCO, Bernardo de Souza. *Os Bancos do Brasil, sua história, defeitos da organização actual e reforma do systema bancário*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1848.
- FRIDMAN, Fania. Urbanizações brasileiras no século XIX. In: ALMICO, Rita de Cássia da Silva; PEREIRA, Walter Luiz. *História econômica do Brasil Império*. Niterói: Eduff, 2022.
- GORENDER, Jacob. *O escravismo colonial*. 4. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.
- HÖRNER, Erik. *Até os limites da política: a “Revolução Liberal” de 1842 em São Paulo e Minas Gerais*. São Paulo: Alameda, 2014.
- JACOPETTI DO LAGO, Ivan. *História do Registro de Imóveis*. São Paulo: Ed. RT, 2020.
- KUNIOCHI, Marcia Naomi. Crédito, especulação e acumulação nos negócios mercantis. Rio de Janeiro: 1842-1857. *História e Economia*, v. 4, n. 2, 2008.
- LEVY, Maria Barbara, ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de. Fundamentos do Sistema Bancário no Brasil: 1834-1860. *Estudos Econômicos*. v. 15, 1985.
- LIMA LOPES, José Reinaldo. *O oráculo de Delfos: o conselho de Estado no Brasil-Império*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- LYRA, Carlos Tavares de. *Presidentes da Câmara dos Deputados durante o império: 1826 a 1889*. Brasília: Coordenação de Publicações da Câmara dos Deputados, 1978.

- MARCONDES, Renato Leite. Crédito privado antes da Grande Depressão do século XX. *Estudos Econômicos*, v. 44, n. 4, 2014.
- MARCONDES, Renato Leite, AMICO, Rita, PEREIRA, Walter Luiz. Relações de crédito no Brasil Imperial. In: MARCONDES, Renato Leite. *História Econômica do Brasil Império*, Niterói: Eduff, 2022.
- MÜLLER, Daniel Pedro. *Ensaio d'um quadro estatístico da província de São Paulo*. 3. ed. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 1978.
- NEVES, José Accúrsio das. *Variedades, sobre objectos relativos às artes, commercio e manufacturas, consideradas segundo os princípios da economia politica*. Lisboa: Impressão Regia, 1817. v. 2.
- PAULA, João Antonio de. O Processo Econômico. In: CARVALHO, José Murilo de. *A construção nacional: 1830-1889*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.
- PELÁEZ, Carlos Manuel; SUZIGAN, Wilson. *História monetária do Brasil*. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- PENNA, Clemente Gentil. *Economias urbanas: capital, créditos e escravidão na cidade do Rio de Janeiro, c. 1820-1860*. Tese (Doutorado). Rio de Janeiro, UFRJ, 2019.
- PIÑEIRO, Théo Lobarinhas, SARAIVA, Luiz Fernando. O mercado de crédito no Rio de Janeiro (1821-1850). *Revista de História*, 20 (2), 2014.
- PINTO, Antonio Pereira. *Annaes do Parlamento Brasileiro: Camara dos Srs. Deputados – primeiro anno da segunda legislatura – sessão de 1830*. Rio de Janeiro: Typographia de H. J. Pinto, 1878. v. 2.
- REIS, Antonio Henoch dos. *Annaes do Parlamento Brasileiro – Camara dos Srs. Deputados – primeira sessão de 1843*. Rio de Janeiro: Typographia da Viuva Pinto & Filho, 1882. v. 2.
- REIS, Antonio Henoch dos. *Annaes do Parlamento Brasileiro – Camara dos Srs. Deputados – primeiro anno da quinta legislatura – sessão de 1843*. Rio de Janeiro: Typographia de Viuva Pinto & Filho, 1882. v. 2.
- REIS, Antonio Henoch dos. *Annaes do Parlamento Brasileiro: Camara dos Srs. Deputados – segundo anno da quinta legislatura – segunda sessão de 1843*. Rio de Janeiro: Typographia de Viuva Pinto & Filho, 1882. v. 1.
- REIS, Antonio Henoch dos. *Annaes do Parlamento Brasileiro: Camara dos Srs. Deputados – segundo anno da quinta legislatura – segunda sessão de 1843*. Rio de Janeiro: Typographia de Viuva Pinto & Filho, 1882. v. II.
- REIS, Antonio Henoch dos. *Annaes do Parlamento Brasileiro – Camara dos Srs. Deputados – segundo anno da quinta legislatura – segunda sessão de 1843*. Rio de Janeiro: Typographia de Viuva Pinto & Filho, 1882. v. 2.
- REIS, Antonio Henoch dos. *Annaes do Parlamento Brasileiro: Camara dos Srs. Deputados – terceiro anno da quarta legislatura – sessão de 1840*. Rio de Janeiro: Typographia de Viuva Pinto & Filho, 1884. v. 1.

- REIS, Antonio Henoch dos. *Annaes do Parlamento Brasileiro*: Camara dos Srs. Deputados – segundo anno da quarta legislatura – sessão de 1839. Rio de Janeiro: Typographia de Viuva Pinto & Filho, 1885. v. 3.
- REIS, Antonio Henoch dos. *Annaes do Parlamento Brasileiro*: Camara dos Srs. Deputados – primeiro anno da quarta legislatura – sessão de 1838. Rio de Janeiro: Typographia de Viuva Pinto & Filho, 1886. v. 1.
- SABA, Roberto Nicolas Puzzo Ferreira. As “eleições do cacete” e o problema da manipulação eleitoral no Brasil monárquico. *Almanack*, n. 2, p. 126-145, 2011.
- SAMPAIO, Antonio Carlos Jucá de. *Na encruzilhada do império*: hierarquias sociais e conjunturas econômicas no Rio de Janeiro (c. 1650 – c. 1750). Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003.
- SARAIWA, Luiz Fernando, ALMICO, Rita de Cássia da Silva. El Montepio General de Economía de los Servidores del Estado y el Imperio Brasileño. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, v. 38, 2019.
- SILVA, Karla Maria. Os escritos de João Rodrigues de Brito (1807): um retrato das novas ideias no mundo ibero-americano. *Intellèctus*, v. 15, n. 2, 2016.
- SOUSA, Octávio Tarquínio de. *História dos Fundadores do Império do Brasil*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1988.
- SOUZA, Elizabeth Santos de. *O mercado de crédito na corte joanina*: experiências das relações sociais de empréstimos (c. 1808 – 1821). Dissertação (Mestrado), Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2015.
- SOUZA, Elizabeth Santos de. *Dos litígios da obrigação de crédito*: a ação judiciária do Tribunal da Suplicação do Brasil (1808 – 1821). Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2022.
- TASINAFO, Célio Ricardo. Introdução. In: SILVA, João Manuel Pereira da. *Memórias do meu tempo*. Brasília: Edições do Senado Federal, 2003.
- TORRES, João Camilo de Oliveira. O Conselho de Estado Imperial. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, v. 5, 1953.



PESQUISAS DO EDITORIAL



ÁREAS DO DIREITO: Imobiliário e Registral; Civil

Veja também Doutrinas relacionadas ao tema

- Por que fracassam os sistemas registrais? O caso dos Estados Unidos, de Nicolás Nogueroles Peiró – *RDI* 94/303-335;
- Transmissão de imóveis no Brasil em perspectiva comparada: do direito romano aos sistemas contemporâneos, de Gustavo de Revorêdo Pugsley – *RDCC* 34/131-173; e
- A hipoteca: doutrina - jurisprudência legislação - aspectos práticos no registro imobiliário, de Ademair Fioranelli e Jersé Rodrigues da Silva – *RDI* 33/7-73.