

Registro Geral de Imóveis, propriedade e Estado Nacional no Segundo Reinado

Property Register and the National
State in the Brazilian Second Reign

Pedro Parga Rodrigues

Mestrando em História pela
Universidade Federal do Estado
do Rio de Janeiro (RJ/Brasil) e
bolsista da CAPES (Coordenação
de Aperfeiçoamento de Pessoal de
Nível Superior)
e-mail: pedroparga@terra.com.br

Resumo

O objetivo é relacionar os debates legislativos e jurídicos para promulgação da Lei Hipotecária número 1.237 de 1864 à construção do Estado Nacional no Segundo Reinado e à institucionalização da ordem jurídica liberal. Serão consideradas as disputas relacionadas à criação do registro das alienações de imóveis e de hipotecas.

Abstract

The aim is to relate the legal and legislative debates made to promulgate the Mortgage Law number 1237 of 1864 with the construction of the National State in Second Reign and with the institutionalization of liberal legal order. It will be considered the discussions related with the creation of the record of disposals of property and mortgages.

Palavras-chave

Segundo Reinado, agricultura, legislação

Keywords

Second Reign, agriculture, legislation

Hoje, quando nós transferimos uma propriedade, transcrevemos esta operação jurídica no Registro Geral de Imóveis. Quando não realizamos esta formalidade, a transferência não é considerada válida pelos agentes do Estado. A obrigação de realizar a transcrição neste registro foi instituída inicialmente pela Lei Hipotecária 1.237 de 1864. Segundo artigo 8º da referida legislação, "(...) A transcrição intervivos por títulos onerosos ou gratuitos dos bens suscetíveis de hipotecas (art. 2º § 1º) assim como a instituição de ônus reais (art. 6º) não operam seus efeitos à respeito de terceiros, senão pela transcrição, e desde a data dela". Entretanto no inciso 4º do mesmo artigo o legislador definiu que "(...) a transcrição não induz prova do domínio, que fica salvo a quem for". Em miúdos, embora a norma exigisse a matrícula da transferência de imóveis entre vivos para que a operação fosse realizada, não instituía o registro como prova de propriedade para o adquirente. A propriedade "continuava salvo a quem for"¹ o seu verdadeiro detentor. Neste sentido, a posse continuava assegurada, principalmente aquelas feitas antes da Lei de Terras de 1850. Podiam ser reconhecidas mesmo que não tivessem sido declaradas no Registro Paroquial de Terras, uma vez que a posse se mantinha enquanto meio legítimo de aquisição de domínio.

1

Lei Hipotecária 1.237 de 1864. Art. 8º, §4.

Tanto a obrigação de registrar as alienações, quanto à ausência de caráter comprobatório do Registro Geral de Imóveis, foram vigorosamente debatidos nos órgãos legislativos, em periódicos da época e na obra de juristas. Para alguns parlamentares e juristas, a formalidade da transcrição não deveria ser obrigatória; outros defendiam o oposto. Esta discussão estava intimamente relacionada com a construção do Estado Nacional. Estadistas imperiais, que "(...) tinham como foco os interesses gerais do Estado, e não os dos grupos e localidades particulares, ainda que, em momento algum, perdessem esses últimos de vista (...)"², posicionavam-se favoravelmente à obrigatoriedade da matrícula. Enquanto isso, alguns fazendeiros da região sul fluminense, como Luís Peixoto de Lacerda Werneck, questionavam a necessidade da formalidade. Estes defensores do poder senhorial se opunham aos esforços de alguns agentes do Estado de sobrepor normas jurídicas aos designios dos terratenentes. Estes possuíam ou eram familiares de outros senhores de escravos que tinham investimentos em hipotecas gerais, ou seja, uma forma de empréstimo tradicional, garantida em todos os bens dos devedores. Tais empréstimos estavam ligados à solidificação de suas redes clientelares e seriam ameaçados pela reforma da legislação sobre o assunto que, dentre outras medidas, propunha a extinção desta forma de crédito.

2

SALLES, Ricardo. *E o Vale era o escravo*. Vassouras - Século XIX. Senhores e escravos no coração do Império. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p 52.

Outros fazendeiros, também do sul fluminense, principalmente de Resende, dentre os quais estava Barreto Pedroso, aceitavam a criação de um Registro em que fossem matriculadas as alienações, mas condicionavam o seu apoio à instituição da transcrição das alienações de imóveis como prova de propriedade para o adquirente. Diferente dos estadistas imperiais, membros da burocracia que tendiam a defender a sobreposição da esfera pública ao exercício do poder da casa, os fazendeiros buscavam continuar expandindo suas fazendas pelas portas dos fundos de suas terras, como demonstrou Márcia Motta³. Assim, no momento de elaboração do Registro Geral de Imóveis, tentavam criar uma legislação que os legitimasse como donos de determinadas frações de terra, em detrimento das normas regulamentadas pela legislação territorial do período. Buscavam criar um registro que os titulassem como proprietários de determinadas frações

3

MOTTA, Márcia Menendes. *Nas fronteiras do poder: conflitos e direito à terra no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Vício de leitura, 1998.

de terra, ou seja, como detentores de um poder simbólico sobre estes pedaços de chão, mesmo que existissem pequenos posseiros as habitando e utilizando. E mesmo os fazendeiros contrários a criação do Registro Geral de Imóveis não escondiam que, no caso deste ter valor comprobatório, teriam mais afinidades com o projeto que buscava instituir a atividade registral.

Na ocasião das discussões sobre o caráter comprobatório do registro, esses fazendeiros manifestavam claramente o ideal senhorial segundo o qual o senhor imagina que "(...) coisas e pessoas aparecem apenas como expressão da vontade dele (...)"⁴ e concebe seus iguais como "(...) controladores de uma espécie de economia de concessão e favores (...)"⁵. Assim, percebiam o ambiente rural semelhante ao fazendeiro Lacerda Werneck no trecho abaixo:

A classe agrícola, que não pode despender os capitais necessários para haver um terreno próprio, vive agregada aos grandes possuidores do solo, e por um contrato a título precário, isto é, pode ser despejada, quando bem convier ao dono da terra (...)⁶

Exatamente, por não conceberem a existência de pequenos posseiros que possuíssem direito à terra sem depender dos designios de senhores, os fazendeiros se silenciavam sobre o fundamento do cultivo de outrem, existente nos costumes agrários brasileiros, desde o período colonial. Assim, não notavam, ou não desejavam notar, que a inexistência de um cadastro de terras confiável, a má delimitação da propriedade e a ausência de títulos que assegurassem o domínio - problemas percebidos por alguns intelectuais da época - eram limites claros ao estabelecimento de um Registro de transmissões de imóveis que viesse a assegurar a propriedade dos receptores das propriedades alienadas e de credores de hipotecas, cujas dívidas não fossem saudadas pelo devedor. Assim, diferenciavam-se de alguns membros da burocracia que buscavam "(...) ordenar as grandes famílias (...)"⁷ e a apropriação territorial e, por isso, em alguns momentos, se posicionaram "(...) contra alguns dos privilégios e monopólios que as distinguam (...)"⁸. Interpretavam as legislações agrárias, principalmente a Lei de Terras de 1850, através de um olhar senhorial e, por isso, desconsideravam as posses que não pertencessem a si próprios.

A pesquisa aqui apresentada investiga exatamente estas discussões ocorridas durante a elaboração e aplicação da Lei Hipotecária de 1864 que criou o Registro Geral de Imóveis. Pretende-se relacionar a discussão sobre a obrigatoriedade da transcrição com as forças em disputa no momento de consolidação do Estado Nacional no Segundo Reinado; E busca, também, refletir sobre a relação entre o embate acerca do estabelecimento ou não do caráter comprobatório para a formalidade do registro e os conflitos agrários do período, em especial com o *habitus* dos fazendeiros e a disputa destes com outros membros da classe senhorial.

Trata-se de um trabalho dotado de originalidade em dois sentidos. Em primeiro lugar, considera as discussões sobre a definição de propriedade em um documento legal praticamente intocado pelos historiadores. Ao analisar as transformações na noção de propriedade, quase sempre os intelectuais deste campo recorrem somente à Lei de Terras de 1850, ao seu Regulamento, promulgado em 1854, e ao Registro Paroquial de Terras. Com exceção de Laura Beck Varela⁹ que dedicou um capítulo a Lei Hipotecária de 1864, nenhum outro historiador se dedicou ao assunto. Ainda assim, ela

4
CHALHOUB, Sidney. *Machado de Assis Historiador*. São Paulo: Cia das Letras, 2003. p 26.

5
Ibidem.

6
WERNECK, Luiz Peixoto de Lacerda. *Idéias sobre colonização precedidas de uma sucinta exposição dos princípios gerais que regem a população*. Rio de Janeiro: Eduardo Et Henrique Laemmert, 1855.

7
MATTOS, Ilmar Rohloff. *O tempo Saquarema. A formação do Estado imperial*. Rio de Janeiro: Access, 1994. p 85.

8
Ibidem.

9
VARELA, Laura Beck. *Das Sesmarias à propriedade moderna: um estudo de história do direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

10

VARELA, Laura Beck. *Das Sesmarias à propriedade moderna: um estudo de história do direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p.174.

11

GARCIA, Lysippo. *O registro de imóveis*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1922.

12

Ibidem. p.97.

13

CARVALHO, Afrânio. *Registro de imóveis*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1976. p.16.

14

OLIVEIRA, Marcelo S. *Institucionalização da publicidade registral imobiliária no ordenamento jurídico brasileiro*. 2006. 212f. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2006.

15

LIMA, Ruy Cirne. *Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. 5ª ed. Goiânia: FGV, 2002.

16

GUIMARÃES, Alberto Passos. *Quatro séculos de latifúndio*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

17

COSTA, Emília Viotti da. *Da monarquia à República: momentos decisivos*. 7ª ed. São Paulo: UNESP, 1999.

18

SMITH, Roberto. *A propriedade de terras e transição: estudo sobre a formação da propriedade privada e transição para o capitalismo no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

apenas demonstrou que esta legislação foi "(...) um dos principais institutos jurídicos em prol da circulação da riqueza, na medida em que possibilita constituir a propriedade imobiliária garantia de crédito nas transações (...)"¹⁰, sem se preocupar com as discussões ocorridas em sua elaboração. Discussões estas que são fantásticas para se pensar sobre a dinâmica do Estado Imperial e sobre o *habitus* dos grandes possuidores de terras.

Alguns estudiosos da área do Direito se dedicaram ao estudo da referida legislação, mas quase sempre apresentaram um olhar evolucionista e formalista. Um exemplo destes autores é Lyssippo Garcia ¹¹. Segundo ele, "(...) como guzano, que coroe o tronco em que consegue aninha-se, ficou, em nosso sistema imobiliário, a corroer a consolidação da propriedade, o princípio, que negava à transcrição a força de provar o domínio (...)." Ainda repete as mesmas idéias, dizendo que "(...) a Lei de 1864, assim como a de 1890, esquecendo que o fim visado era a segurança da propriedade imóvel e da garantia hipotecária, negou em absoluto à transcrição poder para provar os direitos que publicava (...)"¹². Afrânio de Carvalho¹³ comunga de idéias semelhantes. Embora considere que a ausência do caráter comprobatório do domínio por parte do Registro Geral de Imóveis "(...) não deslustrava a sua aptidão disciplinadora (...)", considera isto uma "(...) deficiência, localizada em um ponto crítico (...)". Marcelo Oliveira¹⁴ relaciona o estabelecimento do registro das transmissões de imóveis e de hipoteca com a disponibilidade de capitais, após o fim do tráfico mas, praticamente não trata dos conflitos relacionados ao feito da legislação. Exatamente por isso, acaba criticando a legislação de 1864 por não ter criado dispositivos que seriam essenciais, em sua visão, para um bom registro. Questiona, por exemplo, o fato da lei de 1864 não dar o registro caráter de prova de propriedade, sem relacionar a ausência disto às incertezas do domínio e os conflitos sobre a propriedade da época. O que acaba dando um tom evolucionista a alguns trechos de seu trabalho, apesar destas falhas serem apenas pontuais e não prejudicarem em nada a grandeza de sua abordagem.

Em segundo lugar, ao tratar das discussões em torno da legislação agrária, a pesquisa acaba corroborando com o estabelecendo de uma conexão entre os estudos sobre o direito agrário no XIX e os debates relacionados ao Estado Imperial. Para entendermos esta inovação, talvez seja importante recuperarmos ao menos os principais estudos sobre a Lei de Terras de 1850.

Inicialmente, tratada por Ruy Cirne Lima apenas do ponto de vista jurídico¹⁵, a Lei de Terras foi gradualmente sendo relida por cientistas preocupados em relacioná-la com outros aspectos sociais. Alberto Passos Guimarães¹⁶, trabalhando a partir do pressuposto da convivência da escravidão e do feudalismo no Brasil, tratou-a como um objeto dos latifundiários para garantir a perpetuação da grande propriedade em um momento de transição do trabalho escravo para o livre. Entretanto, estes autores tiveram o mérito de reconhecer a existência da pequena propriedade e a importância das contestações dos pequenos posseiros respectivamente. Emília Viotti¹⁷, ao aproximar-se da perspectiva de Caio Prado, para quem o Brasil é capitalista desde o início, desconhece a importância destes atores sociais e propõe que a Lei de Terras foi fruto dos interesses dos setores da elite interessados na construção de uma concepção mais moderna para a propriedade. Já para Roberto Smith¹⁸, a referida Lei seria do interesse das "elites políticas" em um período

19
CARVALHO, José Murilo de. *Teatro das sombras*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003.

20
MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. São Paulo: Hucitec, 1986.

21
SILVA, Ligia Osório. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de Terras de 1850*. Campinas: UNICAMP, 1996.

22
MOTTA, Márcia Menendes. *Nas fronteiras do poder: conflitos e direito a terra no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Vício de leitura, 1998.

23
A referida perspectiva foi elaborada por CARVALHO, José Murilo de. Op.Cit.

24
CHRISTILLINO, Cristiano Luís. A política fundiária e a centralização monárquica. In: *Anais do Colóquio em História Agrária*. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2005. Idem. A Lei de Terras de 1850: uma face oculta da centralização monárquica. *Sociais e Humanas*, Santa Maria, v. 19, n° 01, p.31-42, jan./jun. 2006.

25
PIÑEIRO, Théo Lobarinhas. *"Os simples comissários": negociantes e política no Brasil Império*. 2002. Tese (Doutorado em História Social). Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2002.

26
SALLES, Ricardo. *E o Vale era o escravo*. Vassouras - Século XIX. Senhores e escravos no coração do Império. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

de transformação da divisão internacional do trabalho. José Murilo de Carvalho¹⁹ segue concordando com isto mas critica a idéia de que esta legislação teria conseguido realizar-se na prática e criar a propriedade privada. Para ele, a aplicação da Lei foi vetada pela "elite econômica". José de Souza Martins²⁰ considerou a Lei de Terras apenas em sua relação com a transição do trabalho escravo para o livre.

Recentemente, a Lei de Terras foi relida por historiadores cujos trabalhos recuperam a importância da resistência dos pequenos posseiros, relacionando esta Lei com os conflitos sociais. Maria Lígia Osório²¹ trata a Lei como fruto de uma conjuntura complexa e, por isso, encontra, nesta, dispositivos contraditórios. Estes dispositivos e outras brechas abertas pelo Regulamento de 1854, segundo a autora, demonstravam a incapacidade da Coroa em diferenciar as terras públicas das particulares. Márcia Motta²² demonstra a utilização dos pequenos posseiros da legislação para defenderem seus direitos e diz que a aplicação da Lei variou de acordo com as disputas de cada localidade, não bastando dizer que esta foi vetada na prática pelos barões²³. Mas ela não se dedica a relacionar a Lei com as disputas ocorridas no interior do Estado. Este trabalho coube a Cristillino²⁴, para quem a Coroa aplicou a legislação de forma a conseguir apoio das elites locais, fazendo com que as leis agrárias sofressem mudanças em sua aplicação, de acordo com a realidade de cada região.

Ao tratar da utilização política da Lei de Terras de 1850 por parte da Coroa, o historiador Cristiano Cristillino começou a estabelecer a sincronia entre as discussões historiográficas sobre o Estado Imperial e a legislação agrária. A pesquisa aqui retratada corrobora com esta conexão entre estes dois temas centrais para o entendimento do Brasil Império. Parte da burocracia ao interpretar a Lei Hipotecária de 1864 utilizava as brechas desta para defender na prática os interesses daqueles que recusaram a existência de um registro para as alienações ou então quiseram utilizá-lo como prova de domínio. Neste sentido, houvera juriconsultos que participavam da burocracia imperial que negociaram a legislação com determinados agentes dos interesses locais.

Entretanto, existiram outros que criticavam estas atitudes e continuavam a defender a importância de um registro público que não implicasse em prova de domínio. Neste sentido, a pesquisa aqui descrita, além de estabelecer uma sincronia entre as discussões sobre o Estado e os conflitos agrários, também recupera os conflitos existentes neste. Não trabalha a questão opondo fazendeiros e burocratas mas apresenta as posições existentes no Estado, deixando clara a existência de contradições em seu seio. Neste sentido, o Estado não é encarado nem como sujeito, nem como objeto. Utiliza-se a concepção gramsciana, para a qual a sociedade civil e a sociedade política são partes do Estado. Contribui, portanto, com a noção ampliada de Estado que vêm sendo utilizada por Theo Lobarinhas²⁵ e Ricardo Salles²⁶ para analisar o Segundo Reinado, demonstrando conflitos entre as frações da Classe Senhorial que permearam a sociedade como um todo; neste caso, os conflitos relacionados a promulgação e aplicação da Lei Hipotecária 1.237 de 1864 e do Regulamento 3.453, da referida norma, apresentado em 1865.

As fontes utilizadas são: anais dos órgãos legislativos, da Câmara dos Deputados e do Senado; leis agrárias e os regulamentos destas normas jurídicas; livros e interpretações jurisprudenciais de juriconsultos, tais como Augusto Teixeira de Freitas e Perdigão Malheiros, por exemplo; atas do

27

Um exemplo destes trabalhos é WERNECK, Luiz Peixoto de Lacerda. *Idéias sobre colonização precedidas de uma sucinta exposição dos princípios gerais que regem a população*. Rio de Janeiro: Eduardo & Henrique Laemmert, 1855.

28

MOTTA, Márcia Menendes. *Nas fronteiras do poder: conflitos e direito a terra no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Vício de leitura, 1998.

Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB); memórias e livros de fazendeiros, dentre os quais se destacam os da família Werneck²⁷; relatórios do Ministério da Justiça; projetos de lei relacionados à reforma hipotecária que criou o Registro Geral de Imóveis e pareceres sobre estes projetos; trechos do *Jornal do Comércio* localizados entre os anos de 1850 e 1864, nos quais a construção do Registro Geral de Imóveis foi discutida; processos de notificação, já trabalhados pela historiadora Márcia Motta²⁸; e um conto do Machado de Assis, no qual ironiza o *habitus* dos grandes fazendeiros e a forma destes lidarem com a questão territorial. Neste emaranhado de documentos, pode-se perceber a presença de ambas as faces do Estado, sociedade política e sociedade civil, refletindo sobre a propriedade, leis e o crédito territorial no XIX. Embora sejam usadas somente fontes escritas, a utilização de materiais de ordem jurídica em pesquisas históricas, bem como as questões relacionadas ao tema, é parte de um esforço recente de reconstrução da história jurídica e institucional brasileira.

Tais conflitos envolvendo o Registro Geral de Imóveis terminam por revelar divergências entre fazendeiros e pequenos posseiros mas principalmente conflitos entre as diversas frações de senhores de escravos. Fazendeiros com interesses distintos, negociantes ligados à atividade bancária em crescimento e Estadistas Imperiais possuíam visões distintas sobre o que deveria ser a reforma da legislação hipotecária em curso. Tais conflitos não ocorriam somente na sociedade política, mas também na sociedade civil. O Estado longe de ser somente um espaço de reprodução dos interesses dominantes, também aparecia como um local de organização da classe dominante e de disputa entre suas frações. Alguns membros da burocracia defenderam interesses de pequenos posseiros, usando o discurso da legalidade, distanciando-se daquilo que os terratenentes propunham. Neste sentido, a pesquisa em questão também pode trazer luz a questões envolvendo os agentes do Estado e as leis agrárias.

É necessário ressaltar, assim, que, mesmo buscando tratar da história jurídica e institucional brasileira, não pretendemos abandonar a idéia de totalidade marxista. Assim, o trabalho não pode ser limitado à esfera jurídica mas apresenta a cultura, a política e a economia em sua relação imbricada com o Direito. Trata-se de estudar concepções de frações da classe senhorial acerca da construção e aplicação de uma norma jurídica, sem perder de vista a sua trajetória enquanto grupo na defesa de seus interesses, seu *habitus* e os conflitos que as constituem enquanto classe. Tratam-se de debates e conflitos, ocorridos no Estado, em uma concepção ampliada, sem abandonar a existência de uma hegemonia e da violência simbólica.