

***A instituição do registro comercial na administração pública brasileira  
e os acervos de documentos para a história de empresas.***

Por, Teresa Cristina de Novaes Marques<sup>1</sup>

Este artigo visa traçar as linhas gerais da política pública de registro do comércio, de longa memória na administração pública portuguesa, e que foi transposta para o Brasil em 1808, mantida na organização do Estado após a Independência, perdurando, com sensíveis transformações, até os nossos dias.

O esforço de compreensão de mais este legado do Estado Português cumpre o propósito de elucidar o sentido da persistência da tradição do registro do comércio na regulação estatal da atividade empresarial no Brasil e seus efeitos sobre a formação dos acervos de documentos das juntas comerciais. Essa reflexão sobre a história do registro comercial no Brasil faz-se necessária para a perfeita compreensão das reais possibilidades de acesso de pesquisadores à massa documental referente a empresas, mantidas nas juntas em cada um dos Estados da Federação.<sup>2</sup>

***De Juntas e do Comércio em Portugal***

A fim examinar as origens da instituição do registro do comércio no âmbito da administração pública portuguesa devemos, momentaneamente, ignorar o qualificativo *comercial* para nos determos no substantivo *Junta*. Em verdade, deveríamos empregar este termo no plural, tamanha a frequência com que ele surge para qualificar instituições criadas no seio do Estado Português com os mais diferentes propósitos.

Estudiosos apontam para a permanência de instituições próprias da medievalidade portuguesa na constituição do moderno Estado Português.<sup>3</sup> Como traço distintivo da formação política portuguesa, afirmam os autores que o Estado Português, já em meados do século XV, passou a abrigar os interesses da nobreza e dos mercadores, à medida que a nobreza perdia seus vínculos materiais com os rendimentos fundiários e

---

<sup>1</sup> Doutoranda em História Social pela Universidade de Brasília, UNB. Elaborou a sua dissertação de mestrado com base em documentos preservados na *Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro* e, posteriormente, elaborou um livro sobre a história desta entidade.

<sup>2</sup> Os documentos de empresas do Rio de Janeiro depositados em órgãos de registro do comércio dividem-se em dois grandes grupos de acervos: o primeiro grupo, que tem início em 1808 e se estende até 1904, encontra-se sob a guarda do Arquivo Nacional, ao passo que os documentos de empresas depositados ao longo do século XX são mantidos, salvo falhas em alguns períodos, sob a guarda da *Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro*.

passava a depender, crescentemente, das benesses do Estado, enquanto os mercadores buscavam *suporte jurídico-administrativo* para ampliar os seus investimentos.<sup>4</sup> Ao mesmo tempo, de modo a garantir a ampliação da capacidade fiscal do Estado, cresciam em importância as funções burocráticas no seu interior. A oposição de interesses entre aristocracias com bases regionais e a burocracia fiscal do Estado levou à *necessidade de composições suprapartidárias, de caráter personalizado, para reajustar a funcionalidade da máquina político-administrativa*.<sup>5</sup> Com a partilha combinada do Estado entre o Rei, a nobreza, a burocracia e os mercadores, formaram-se as bases para a centralização e o fortalecimento do Estado Português, requisito para a expansão no além-mar.

Dessa forma, sustentou-se a legitimidade do poder monárquico na partilha do patrimônio ampliado do Rei entre os setores da sociedade que lhe davam suporte político e, simultaneamente, beneficiavam-se da proximidade com o Estado. No seio do patrimonialismo português,<sup>6</sup> surgiram variadas instâncias decisórias moldadas à forma de colégios consultores, os quais, por vezes, também eram revestidos de funções executivas. A instituição da colegialidade, fundamento das várias juntas criadas em Portugal ao sabor das circunstâncias, baseava-se na premissa da partilha da responsabilidade entre os beneficiários da ação diretiva do Estado sobre um determinado assunto. Contudo, se as juntas portuguesas não cumpriam o papel de enfraquecer o domínio do Príncipe, que é uma das possibilidades aventadas por Weber para explicar a colegialidade dentro do domínio tradicional, encontramos neste mesmo autor uma outra forma de explicar o papel dos colégios, como formas de partilha do poder que visam compatibilizar interesses divergentes de natureza material e pessoal.<sup>7</sup> Em outros termos, abrem-se espaços para compromissos entre os vários participantes do esquema de poder.

É sob tal premissa teórica que examinamos o surgimento ao final do ano de 1672, no campo do controle estatal sobre a atividade econômica, da *Junta do Comércio Geral do Estado do Brasil*. Ao examinarmos o regimento que presidiu os trabalhos desta junta,

---

<sup>3</sup> Celso Silva Fonseca (1999). *O espelho de além-mar: a transposição do ideário medieval português para o Brasil Colônia*.

<sup>4</sup> Idem, pág. 3.

<sup>5</sup> Idem, pág. 4.

<sup>6</sup> O termo *patrimonialismo* segue a formulação de Raimundo Faoro: *Na monarquia patrimonial, o rei se eleva sobre todos os súditos, senhor da riqueza territorial, dono do comércio – o reino tem um dominus, um titular da riqueza eminente e perpétua, capaz de gerir as maiores propriedades do país, dirigir o comércio, conduzir a economia como se fosse empresa sua*. [Os donos do poder, vol. I, pág. 20]

<sup>7</sup> Max Weber (1991). *Economia e Sociedade*. Vol. I, pág. 185.

deparamo-nos com o formato colegiado, onde as decisões eram tomadas por um conjunto de deputados nomeados pelo Rei, sendo quatro deles de *capa e espada e boa inteligência dos negócios*, em outros termos, membros da nobreza, e dois deputados homens de negócios, além de outros componentes originados dos quadros burocráticos.<sup>8</sup> Mesmo se considerarmos que a hierarquia decisória prevista no regimento deste junta levava ao predomínio dos nobres e do estamento burocrático – cujos cargos, freqüentemente, eram ocupados por membros da nobreza, em detrimento dos homens de negócios – estavam todos os deputados da junta irmanados no interesse de auferir benefícios do controle sobre o monopólio do comércio de pau-brasil. Além da junta de 1672, muitos outros exemplos de órgãos colegiadas, criados com o propósito de gerir monopólios reais, podem ser encontrados na evolução da moderna administração pública portuguesa, como a *Junta da Administração do Tabaco*, criada em 1702.

Mesmo em face da profusão de exemplos de órgãos estruturados no Estado Português segundo o modelo descrito acima, a criação da *Junta do Comércio*, sob a inspiração do ministro Pombal, cerca de um mês antes da ocorrência do devastador terremoto que atingiu Lisboa na manhã do dia 1º de novembro de 1755, marca a introdução de significativas inovações no domínio da regulação estatal da atividade econômica em Portugal. A principal dentre elas foi a elevação dos mercadores ao controle da entidade, a qual, embora tenha sido constituída segundo a tradição colegiada, buscou promover a coabitação de comerciantes e nobres em igualdade de condições.<sup>9</sup> Para o historiador português Antônio Resende de Oliveira a *Junta do Comércio* de 1755 foi um *organismo onipresente na condução da política econômica pombalina*.<sup>10</sup> De fato, os estatutos da junta, promulgados em dezembro de 1756, atribuíram ao novo órgão a responsabilidade de regulamentar todos os assuntos ligados ao comércio, em particular, ao comércio de produtos coloniais. À medida que o projeto de reforma de Pombal ganhava forma, outras atribuições foram sendo acrescidas à *Junta do Comércio*, como a de administrar uma manufatura de sedas, situada no subúrbio lisboeta do Rato, conhecida como a Real Fábrica de Sedas. O mesmo se deu com as Reais Fábricas de Lanifícios de Portalegre,

---

<sup>8</sup> Regimento da Junta do Comércio Geral do Estado do Brasil, 1673. [*Biblioteca Nacional/RJ*]

<sup>9</sup> No caminho inverso, Pombal buscou promover a participação de nobres na administração das companhias monopolistas que foram criadas ao longo do período em que esteve à frente do governo. Significativamente, não houve outra época em Portugal em que tantos comerciantes foram alçados à condição de nobres, enquanto tantos nobres foram incentivados a se envolver em atividades comerciais. [K. Maxwell (1996). *Marquês de Pombal*]

<sup>10</sup> Antônio Resende de Oliveira (1982). *Poder e sociedade. A legislação pombalina e a antiga sociedade portuguesa*.

Covilhã e Fundal.<sup>11</sup> Essa foi a face da política 'industrial' do período pombalino, onde a administração de manufaturas era confiada a aliados do governo, sob o incentivo do Estado e com o propósito de minorar a situação de inferioridade de Portugal frente às outras nações européias de onde importavam-se manufaturas têxteis.<sup>12</sup> Para garantir uma demanda permanente que sustentasse a produção das manufaturas têxteis, Pombal assegurou às fábricas reais o fornecimento de fardamento para as tropas.<sup>13</sup>

Em novembro de 1757, a Junta do Comércio recebeu a atribuição de coibir a ação de contrabandistas.<sup>14</sup> Ganhava, assim, funções de órgão fiscalizador do comércio, em complemento às já mencionadas funções como órgão regulador do comércio e instância promotora da atividade manufatureira estatal.<sup>15</sup> Em abril de 1759, promulgaram-se os estatutos da *Aula do Comércio*, uma escola de comércio, submetida à jurisdição da Junta, criada com o propósito de difundir os métodos italianos de contabilidade de partida dobrada em cursos de duração de três anos. Estes cursos passaram a ser requisito obrigatório para todos os que pretendiam se estabelecer como comerciantes e auxiliares do comércio. A criação do instituto da *Aula do Comércio*, representa o interesse do Estado português em racionalizar a atividade privada, com o objetivo de obter maior transparência sobre o registro de transações mercantis e, deste modo, poder arrecadar mais impostos.

Em agosto de 1770 baixou-se uma nova lei que previa a matrícula de comerciantes na Junta do Comércio.<sup>16</sup> É o antecedente de uma das instituições mais caras aos legisladores de matérias comerciais no Brasil: o registro público de comerciantes. Desta forma, o instituto da matrícula compulsória de comerciantes, premissa da prática de registro do comércio, foi vincado pela origem patrimonial de seu significado: cabia ao

---

<sup>11</sup> Armando de Castro. (1982) *A política econômica do Marquês de Pombal e a sociedade portuguesa do século XVIII*.

<sup>12</sup> Outros aspectos importantes da política de reformas implementada por Pombal poderiam ser mencionadas aqui por revelarem um projeto de centralização econômica e racionalização das competências no seio do Estado Português, ainda que especialistas, como Antônio R. Oliveira considerem que o projeto de reformas de Pombal foi construído às apalpadelas, conforme as circunstâncias. A título de exemplo de outras medidas importantes, lembremos a criação do Erário Régio, em 1761, e a criação das grandes companhias monopolistas, de vinho, na região do Douro, e de especiarias tropicais, no Grão Pará. Não nos alongarmos nas iniciativas que foram tomadas paralelamente à Junta do Comércio, já exaustivamente discutida na historiografia, mas ressaltemos que, por todas as instâncias de regulação da economia criadas por Pombal, os aliados do governo circulavam livremente, tomando parte, cumulativamente, em duas ou mais entidades.

<sup>13</sup> J. Lúcio de Azevedo (1947). *Épocas de Portugal Econômico*. Pág. 415.

<sup>14</sup> Alvará de 14 de novembro de 1757.

<sup>15</sup> Antônio Resende de Oliveira (1982). *Op. cit.*

<sup>16</sup> Lei de 30 de agosto de 1770, cf. Antônio Resende de Oliveira (1982).

Rei conceder a permissão para que o particular exercesse a atividade comercial. No Brasil, durante o Império e avançando sobre a ordem republicana, a tradição do monopólio do Príncipe sobre o acesso à atividade empresarial representou o pano de fundo das profundas divergências entre os partidários da livre iniciativa e os defensores do controle estatal sobre o acesso à atividade empresarial, como veremos mais adiante.

O ano de 1777 marca a queda de Pombal, tragado pelo movimento que ficou conhecido como a 'Viradeira'. Nos anos seguintes o projeto pombalino de Estado foi gradualmente sendo desmontado, a exemplo da transferência de Reais Fábricas de têxteis para particulares, ocorrida em 1788.<sup>17</sup> Neste mesmo ano, o príncipe regente D. João suprimiu a Junta do Comércio pombalina, criando em seu lugar a *Real Junta do Comércio, Agricultura, Fábricas e Navegação*, a qual, a despeito da semelhança do nome com o órgão extinto, estava desvinculada de um projeto maior de reforma do Estado.<sup>18</sup>

### *As instituições atravessam o Atlântico*

Com a transferência da família real para o Brasil e a conseqüente transposição da administração do Império para o Brasil, D. João VI buscou na experiência prévia das juntas comerciais em Portugal o modelo para a estruturação da *Real Junta do Comércio, Agricultura, Fábricas e Navegação*, criada em agosto de 1808, no Rio de Janeiro.<sup>19</sup> Instituída com poderes de um tribunal, mantida por impostos sobre produtos exportados nos portos em todo o território, composta pelos membros mais destacados da administração pública portuguesa – presidida que era pelo Ministro de Estado e do Despacho, segundo na hierarquia administrativa – a *Real Junta* de D. João VI ofereceu um canal de aproximação entre o governo e a elite brasileira, na medida em que o regente nomeou como deputados à entidade alguns dos mais importantes homens de negócio e de letras.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Em março de 1788, o Estado passou a particulares a Real Fábrica de Lanifícios de Portalegre e, em junho deste mesmo ano, fez o mesmo com as Reais Fábricas de Lanifícios da Covilhã e do Fundal. [Armando de Castro (1982). *Op.cit.*]

<sup>18</sup> O reflexo no Brasil da criação da *Real Junta*, em 1788, foi a instituição de *Mesas de Inspeção*, no Rio de Janeiro, Salvador e Recife, cujo objetivo básico era o de controlar a qualidade dos produtos tropicais exportados pela colônia. As *Mesas* foram extintas em 1808 com a criação do *Tribunal da Real Junta do Comércio*. [Graça Salgado (1985). *Fiscais e Meirinhos*]

<sup>19</sup> Alvará de 23 de agosto de 1808, pelo Príncipe Regente D. João VI.

<sup>20</sup> A *Real Junta* iniciou os trabalhos em maio de 1809, presidida pelo Conde de Aguiar, tendo por secretários, Luís José de Carvalho e Mello, desembargador do Paço, Leonardo Pinheiro de Vasconcelos, conselheiro da Fazenda, Manoel Moreira de Figueiredo, desembargador da Casa de Suplicação e os deputados comerciantes, Mariano Moreira de Fonseca, João Rodrigues Pereira de Almeida, Antônio da

A *Real Junta* de 1808 representou o centro nervoso da política econômica de D. João VI, assumindo as funções de órgão administrador de bens e falências, registro de invenções, administração das Aulas do Comércio,<sup>21</sup> concessão de licenças e privilégios alfandegários para a instalação de manufaturas no Reino.<sup>22</sup> Exercia também, uma atribuição antipática aos olhos dos brasileiros: o controle sobre as inscrições de comerciantes de atacado, conhecidos à época, como comerciantes de grosso, conferidas, preferencialmente a homens nascidos em Portugal.

Com o desenrolar do processo de Independência, instituições oficiais como a *Real Junta*, foram, gradativamente, perdendo poder, ao passo que os comerciantes brasileiros se articulavam para criar instâncias de representação de seus interesses. Ao lento esvaziamento da *Real Junta*, contrapunham-se as iniciativas dos comerciantes do Rio de Janeiro, os quais, em 1834, submeteram ao governo o regulamento da Praça do Comércio, a ser criada na capital do Império. Concebida como um misto de espaço físico onde os comerciantes puderiam se reunir e firmar negócios, e um órgão privado de representação dos interesses do setor junto ao governo imperial, a Praça do Comércio foi uma aspiração longamente acalentada pelos comerciantes brasileiros, desde o governo de D. João VI, para quem solicitaram auxílio para construir o edifício. Surgiu, contudo, pelas mãos dos próprios interessados, apenas em 1834, e constituiu o embrião da Associação Comercial do Rio de Janeiro.<sup>23</sup>

A pouca informação que dispomos sobre a questão do registro do comércio ao longo da década de 1830 não decorre da ausência de eventos e de processos de grande importância para a definição dos rumos desta política dentro do Estado brasileiro em

---

Silva Lisboa e, finalmente, José da Silva Lisboa, o Visconde de Cairu. [Teresa Cristina N. Marques (1998). *Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro, história e transformação do Comércio*]

<sup>21</sup> Cursos necessários aos que pretendiam atuar como agentes auxiliares do comércio. Frequentou-os o futuro Barão de Mauá, quando jovem. [Jorge Caldeira. *Mauá: empresário do Império*. São Paulo: Cia. das Letras, 1995]

<sup>22</sup> A *Real Junta* chegou mesmo a assumir a administração da Real Fábrica de Pólvora, situada no interior do que é hoje o Jardim Botânico, no Rio de Janeiro. Todas as iniciativas da *Real Junta* no campo da concessão de privilégios alfandegários para projetos fabris sofreram a resistência do Visconde de Cairu, que pronunciou naquele fórum numerosos votos contrários ao estabelecimento de manufaturas com a proteção do Estado. O pensamento agrarista de Cairu, de profunda influência sobre parte da elite brasileira, contrapunha-se ao pensamento industrialista daqueles, que já no interior da *Real Junta*, propugnavam a incentivo do Estado para o desenvolvimento industrial. A assinatura do acordo comercial entre o Brasil e a Inglaterra, em 1815, com desastrosas conseqüências sobre a incipiente atividade fabril local, não esmoreceu o ímpeto do pensamento industrialista que se articulou para formar a Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional, em 1827, presidida por um ex-deputado da *Real Junta*, Ignácio Álvares Pinto de Almeida. [Rômulo Andrade (1980) *Burocracia e economia na primeira metade do século XIX*; Edgard Carone (1978). *O Centro Industrial do Rio de Janeiro*]

<sup>23</sup> Herculando Mathias. *Comércio, 173 anos de desenvolvimento: história da Associação Comercial do Rio de Janeiro (1820-1993)*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1993.

construção. Ao contrário, o turbulento período político regencial abrigou o embate político de idéias em torno do formato institucional do Estado. No entanto, em face da inexistência de um estudo aprofundado sobre o pensamento político e jurídico dos parlamentares que participaram da formulação do Código Comercial, promulgado em 1850, mas cujo projeto começou a tramitar ainda nos anos 1830, e recebeu a contribuição dos assinantes da Praça do Comércio, temos que nos contentar em examinar os efeitos jurídicos daquele corpo legal, ao invés de investigarmos as razões intelectuais que levaram à configuração final do texto do Código.<sup>24</sup>

Para o registro do comércio o Código Comercial de 1850 implicou na criação do sistema de tribunais do comércio, um sediado na capital do Império e dois outros, em Salvador e no Recife. O Tribunal do Rio de Janeiro, instituído em 1851 com o concurso dos mais influentes políticos e comerciantes do período,<sup>25</sup> detinha poderes sobre áreas muito sensíveis da atividade comercial, especialmente sobre o processo de falência. O exame das competências do *Tribunal do Comércio da capital do Império* de nenhuma maneira revela um ganho de racionalidade no desenho do Estado brasileiro à época.<sup>26</sup> Ao contrário, o Tribunal reuniu poderes extraordinários que iam desde a capacidade de aceitar ou negar a matrícula de comerciantes,<sup>27</sup> como também formular jurisprudência em casos de disputas comerciais e de instruir e julgar processos de falência.<sup>28</sup> No modelo dos tribunais de 1851, o acesso dos comerciantes ao cargo de deputado no Tribunal deixou de ser uma atribuição exclusiva do governante e assumiu uma face democrática, através da constituição de um colégio de comerciantes, vinculados à Praça do Comércio, que deveria se reunir, periodicamente, para decidir pelo voto as seis vagas

---

<sup>24</sup> A despeito do fato de que o Código Comercial foi o primeiro esforço genuinamente brasileiro de sistematização de uma legislação esparsa e díspar, muitas décadas antes do surgimento dos outros códigos, o assunto não tem despertado a atenção de historiadores.

<sup>25</sup> Presidido pelo conselheiro de Estado José Clemente Pereira, na ocasião, Senador do Império e ativo colaborador durante os trabalhos de elaboração do Código Comercial. Outros dois deputados de destaque nesta primeira turma do Tribunal foram João Pereira Darrigue Faro, Visconde do Rio Bonito, cafeicultor e grande comerciante, e o comerciante José Carlos Mayrink. [Teresa Cristina N. Marques (1998). *Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro*]

<sup>26</sup> Dentre as atribuições previstas no regulamento do órgão (Decreto n° 738, de 25 de novembro de 1850), estavam: ditar normas sobre práticas comerciais, dirimir dúvidas apresentadas ao Tribunal da capital do Império por comerciantes, pronunciar-se quanto a querelas comerciais, regular processos de falência, reabilitar falidos, matricular comerciantes, corretores, agentes de leilão, trapicheiros e administradores de armazéns de depósito, rubricar livros mercantis compulsórios, determinar as tabelas de remuneração de corretores e intérpretes, nomear administradores de heranças sem testamentos, no caso de haverem credores comerciantes, registrar embarcações de curso atlântico, nomear árbitros para a regulação de avarias grossas em embarcações e organizar uma estatística anual do movimento da economia.

<sup>27</sup> O comerciante que não se matriculasse nos tribunais seria penalizado, em caso de falência, com a aplicação do rito sumário de execução de seus bens, sem direito a recursos.

<sup>28</sup> Cabia ao Tribunal no seu desenho inicial pronunciar e determinar a prisão de falidos. Competência essa, perdida, apenas com o Decreto n° 6 384, de 30 de novembro de 1876.

de deputados comerciantes do Tribunal, a partir de uma lista de nomes divulgada quinze dias antes dos pleitos. A tradição lusitana da colegialidade, mantida sob um verniz democrático, não obscurece o fato de que o Tribunal dispunha de poderes hipertrofiados, 'capturados' por alguns poucos.<sup>29</sup>

Esse estado de coisas não permaneceu por muito tempo, porém. Dois anos após a decretação do regulamento dos tribunais, o ministro da Justiça já condenava a capacidade dos tribunais de exercerem funções típicas de um órgão da Justiça. Em 1855, instituiu-se a figura dos Juizes de Direito Especiais do Comércio nos três tribunais em funcionamento no país, de modo a que lhes coubessem apreciar e instruir os processos que, posteriormente, eram submetidos ao exame dos tribunais.<sup>30</sup> Apesar da limitação de poder contida na legislação de 1855, os tribunais continuaram ocupando o centro da regulação da atividade econômica no país até que a reforma de outubro de 1875 alterou, radicalmente, o desenho do sistema de registro do comércio no Brasil. Coube a esta reforma retirar dos órgãos do registro comercial atributos de órgão judiciário e descentralizar o serviço de registro do comércio. Particularmente, retiraram-lhes a capacidade de interferir em processos de falências que passaram à alçada exclusiva da Justiça comum. Os três tribunais foram extintos, e em seu lugar foram criadas as juntas comerciais na capital do Império, Salvador, Recife, Belém, São Luís, Fortaleza e Porto Alegre.<sup>31</sup> Esta reforma enfatizou a face burocrática do sistema de registro comercial no país, embora a capacidade de definir a legitimidade de práticas mercantis tivesse sido mantida como um atributo das juntas.

Os republicanos consideraram tímidas as reformas liberais de 1876 e pleitearam a pulverização do serviço do registro do comércio por áreas mais extensas do território, de modo a diminuir os entraves burocráticos e os custos que sobrecarregavam a atividade comercial nas províncias. Em 1890, o então ministro da Justiça, Campos Salles, promoveu o redesenho do serviço do registro do comércio em oito distritos nacionais, entre os quais, criou o distrito de São Paulo, que saiu da esfera de competência da junta

---

<sup>29</sup> Sobre o papel desempenhado pelos comerciantes na sustentação política do Império, que conferia à economia um aspecto de permanente especulação, formulou Raimundo Faoro: *O Segundo Reinado será o paraíso dos comerciantes, entre os quais se incluem os intermediários honrados e os especuladores prontos para o bote à presa, em aliança com o Tesouro. A velha dupla, estamento e comércio, dá-se as mãos, modernizadora nos seus propósitos, montada sobre a miragem do progresso.* [Os donos do poder, vol. 2, pág. 437]

<sup>30</sup> Pela ordem: relatório do ministro da Justiça e Negócios Interiores, Ildefonso Souza Ramos, relativo ao ano de 1853; Decreto n.º 1 597, de 1.º de maio de 1855, que deu novo regulamento aos tribunais do comércio.

<sup>31</sup> Decreto legislativo n.º 2 662, de 9 de outubro de 1875.



da capital federal.<sup>32</sup> O caráter de órgão colegiado foi mantido, desta vez com um apelo maior para a participação do universo de eleitores comerciantes.<sup>33</sup> Desta forma, as juntas assumiram, com a República, o caráter de instrumento de aliciamento político regional, como demonstra a querela entre Benjamin Constant e Deodoro da Fonseca ocorrida na reunião do dia 14 de janeiro de 1890, quando ambos divergiram sobre a atitude do governo frente ao processo eleitoral em curso para a eleger o presidente e deputados da junta comercial da capital federal. Benjamin Constant defendeu a interferência do governo, não validando o nome do comerciante escolhido para presidir a junta da capital, ao passo que Deodoro defendeu o respeito à vontade dos eleitores do colégio de comerciantes.<sup>34</sup>

Além da reformulação sofrida no campo administrativo do registro do comércio, o período de instalação da ordem republicana também afetou o setor com profundas transformações de ordem institucional. Particularmente, o texto final da Constituição de 1891 estabeleceu uma natureza ambígua para o registro do comércio no Brasil, uma vez que previu-se que o registro, como quaisquer outras matérias de direito comercial, ficaram sob a alçada do Legislativo Nacional, ao passo que, em termos administrativos, as juntas comerciais ficaram subordinadas ao ordenamento dos executivos estaduais. Como, pelo modelo estabelecido na legislação federal,<sup>35</sup> as juntas podiam, na prática, definir normas que regulavam as transações mercantis e muitas delas exercitavam, ativamente, o poder de arbitrar conflitos entre comerciantes, pairava entre os juristas a dúvida sobre a natureza última das juntas comerciais. Para muitos, a capacidade de gerar normas sobre práticas comerciais fazia das juntas órgãos imbuídos de poderes de Justiça. A questão foi levada ao Supremo Tribunal Federal em 1897, o qual se pronunciou em favor da tese corrente sobre o caráter acessório das juntas na organização judiciária do país: *cabe aos Estados assumir exclusivamente a administração dos serviços da sua competência, entre os quais figura a organização da*

---

<sup>32</sup> Decreto n.º 596, de 19 de julho de 1890.

<sup>33</sup> Exceto as mulheres comerciantes, que eram impedidas de participar dos colégios de comerciantes, fossem como eleitoras, fossem como candidatas.

<sup>34</sup> Dunshee de Abranches. *Atas e Atos do Governo Provisório*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1907.

<sup>35</sup> Refiro-me ao Decreto n.º 596, de 1890, que serviu como texto básico para a formulação dos decretos estaduais surgidos ao longo da década de 90, quando foram criadas várias juntas nos Estados. De modo geral, a questão das competências previstas no decreto federal foi mantida nos decretos estaduais, muito embora o modelo de participação do colégio de eleitores comerciantes na direção das juntas estaduais tenha variado muito. Alguns Estados optaram pelo sistema de nomeação direta, pelos governadores, do presidente e deputados das juntas, enquanto outros mantiveram a tradição, inaugurada em 1850, da eleição dos dirigentes das entidades. No caso da capital federal, o sistema de participação por via eleitoral foi formalmente mantido, mas observa-se, com o tempo, que o processo eleitoral foi adquirindo vícios

*Justiça estadual, de que é ramo a Junta Comercial.*<sup>36</sup> Vinte anos mais tarde, a questão foi novamente submetida ao Supremo Tribunal, com um resultado surpreendente: as juntas seriam órgãos meramente administrativos, não pertencendo à organização da Justiça federal nem estadual, logo, não cabendo, portanto, recurso de suas decisões à Justiça. Nos Estados, como em São Paulo, onde a junta comercial tinha um papel ativo no arbitramento de querelas mercantis, e era consultada e prestigiada por alguns dos maiores grupos empresariais do Estado, a decisão do Supremo não chegou a afetar a dinâmica dos trabalhos, mas em outros Estados os dirigentes das juntas ressentiram-se da diminuição de seus poderes.<sup>37</sup>

O desencontro entre legislação e organização administrativa fez com que, ao final dos anos 20, o sistema do registro do comércio em todo o país se configurasse como um mosaico de situações. Houve Estados que cedo constituíram a sua própria junta comercial,<sup>38</sup> enquanto outros seguiram políticas hesitantes, ora organizando juntas, ora conferindo a cartórios a incumbência de realizar o registro do comércio. A anarquia reinante no sistema de registro comercial em todo o país foi combatida pelos reformadores do Estado brasileiro no pós-1930 através de medidas centralizadora. A junta da capital federal foi submetida, já em 1931, ao controle do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, perdendo a competência para controlar documentos referentes à constituição de sociedades anônimas, bem como, o controle sobre reformas estatutárias das companhias.

A obstinação do governo Vargas em fortalecer o Estado em matérias concernentes à regulação da atividade econômica refletiu-se durante os trabalhos da Assembléia Constituinte de 1934, quando a bancada do governo inseriu um dispositivo no projeto

---

incontornáveis, garantidos, particularmente, pelo poder dos presidentes das mesas de votação de interferirem na apuração dos votos. [Teresa Cristina N. Marques (1998). *Op. Cit.*]

<sup>36</sup> Teresa Cristina N. Marques (1998). *Ibidem*. Apud, Pontes de Miranda. *Comentários à Constituição de 1946*, pág. 303. (Decisão do Supremo de 18/8/1897).

<sup>37</sup> Como na consulta formulada à junta paulista, em 1921, pela firma Almeida Prado & Cia, em litígio com os Armazéns Gerais Mattarazzo, acerca da responsabilidade pela contratação do seguro de um estoque de algodão em rama. A consulta originou-se de uma dúvida na interpretação da legislação vigente sobre armazéns gerais e a resposta da junta, favorável aos Armazéns Mattarazzo, foi acatada pela outra parte. [Teresa Cristina N. Marques (1998). *Op.cit.*. Apud, Relatório da Junta Comercial de São Paulo, 1922]

<sup>38</sup> Vale a advertência aos pesquisadores que os Estados constituíram suas juntas, cada um ao seu tempo. Mesmo o poderoso Estado de São Paulo só veio a organizar uma repartição estadual para o registro do comércio em 1899, ao passo que o Estado do Rio de Janeiro fez duas tentativas frustradas de criar a sua própria junta, uma em 1903 e outra em 1922. A despeito do atrativo das juntas poderem representar fontes seguras de arrecadação de taxas e emolumentos, além de poderem servir como instrumento de articulação política das elites regionais, o serviço do registro comercial foi realizado, em muitos Estados, por cartórios comuns. Para determinados períodos, portanto, o pesquisador se defrontará com hiatos na documentação que são explicáveis pela descontinuidade administrativa.

de Constituição que previa competência privativa à União para legislar sobre juntas comerciais. A bancada de empresários paulista respondeu em peso, contra a proposta do governo, buscando preservar a autonomia dos Estados para definir políticas próprias para o registro comercial.<sup>39</sup> Poucos dias antes da promulgação da Constituição, em junho de 1934, o governo federal tratou de extinguir a Junta Comercial da capital federal, atribuindo o serviço no âmbito do Distrito Federal a quatro seções do Departamento Nacional da Indústria e Comércio.

Contudo, a despeito de toda a retórica reformadora do governo federal e das medidas aparentemente racionalizadoras, o alcance das alterações introduzidas na sistemática do registro do comércio limitou-se ao Distrito Federal, onde o serviço sofreu um forte processo de burocratização. A poucos quilômetros da capital, o interior do Estado do Rio de Janeiro foi atendido, a partir do governo do interventor Amaral Peixoto (iniciado em 1937), pelo sistema de cartórios privativos do registro do comércio, distribuídos por diversas localidades. Até a reforma de 1966, a responsabilidade do registro comercial no Estado do Rio permaneceu na esfera de cartórios, que se multiplicaram na justa medida das conveniências políticas.

Enquanto em São Paulo, os empresários articularam-se, em 1939, para restituir a junta comercial do Estado, inclusive restabelecendo o sistema de eleições de deputados por seus pares, os grandes empresários cariocas, ocupados em tomar parte em órgãos como o Conselho Técnico de Economia e Finanças, contentaram-se em influir na escolha do diretor do departamento do registro comercial. Na Constituinte de 1934, Roberto Simonsen, presidente da Fiesp, alinhava-se com aqueles que defendiam a permanência das juntas sob o controle dos governos estaduais, ao passo que, no Rio de Janeiro, a direção da Federação Industrial do Rio de Janeiro,<sup>40</sup> designou ao final do ano de 1934, o seu advogado, o jovem Francisco Negrão de Lima, para colaborar na elaboração do novo regulamento do Departamento Nacional da Indústria e do Comércio, o qual sepultou de vez a idéia de uma junta comercial na capital do país. Em outros termos, para o empresariado carioca, solucionada a questão paroquial da convivência forçada com uma burocracia considerada por eles como corrupta e onerosa, o redesenho do serviço do comércio em todo o país era um problema do governo, exclusivamente.

---

<sup>39</sup> Representação assinada, dentre outros, por Alcântara Machado, Roberto Simonsen e Abreu Sodré, e apresentada na 140ª sessão, no dia 9 de maio de 1934. [*Atas da Assembléia Nacional Constituinte*, 1934]

<sup>40</sup> Entidade precursora da atual Firjan, na ocasião era presidida por Raimundo Castro Maia.

Como a questão do registro comercial não foi uma prioridade do Governo Vargas e tampouco foi objeto de tentativas de racionalização e definição de diretrizes nacionais nos anos pós-45, cada Estado da Federação viveu uma experiência particular na sistemática de registro e arquivamento de documentos relativos a empresas. Enquanto isso, abundam os exemplos de situações onde a burocracia do registro comercial no Distrito Federal se arrogava competências que não lhes cabiam, como a prática de obstruir o arquivamento de documentos sem a comprovação de quitação de impostos, como revela o episódio envolvendo as Lojas Americanas e a Divisão do Registro do Comércio, na capital federal. A questão teve início em 1953, foi levada à instância judicial e só foi concluída após quatro anos de conflitos.<sup>41</sup>

Somente no Governo Militar, em 1965, o Executivo federal apresentou um projeto no Congresso Nacional que visava definir uma diretriz nacional para o registro comercial, ao mesmo tempo em que restituía o sistema de juntas comerciais nos Estados. A lei aprovada no Congresso previu, inclusive, a formação de um corpo de vogais em torno de 20 pessoas (este número variou com as reformas legais posteriores) designadas por suas respectivas categorias profissionais.<sup>42</sup> Contudo, o sistema corporativo de representação de interesses dos empresários instituído em 1965/66, era um arremedo do antigo sistema de eleição de deputados pelo colégio de comerciantes, pois, mesmo com a presença de representantes do meio empresarial, os cargos mais importantes no funcionamento das juntas passaram a ser o de presidente e os de diretores, todos eles nomeados privativamente pelos governadores.

Confirmando a tendência de estadualização do registro do comércio, o órgão federal responsável pela formulação da política nacional de registro do comércio – DNRC – passou a incentivar, a partir de 1988, que as juntas nos estados assumissem o formato jurídico de autarquias estaduais. Assim é que a tendência à autarquização prevalece até hoje, implicando no fato de que a direção das juntas dispõe de liberdade orçamentária, prestando contas exclusivamente ao tribunal de contas do seu Estado e ao gabinete do governador. Se o exemplo da *Jucerja* é válido para o restante do país, constata-se a importância assumida pelas juntas na dinâmica da política estadual, em sendo um dos órgãos de maior arrecadação fiscal de todo o Estado do Rio.

---

<sup>41</sup> Teresa Cristina de N. Marques (1998). *Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro*. Com base em documentos das Lojas Americanas mantidos na *Jucerja*.

<sup>42</sup> Lei n° 4 726, de 13/7/1965; regulamentada pelo Decreto n° 57 651, de 19/1/1966.

Do ponto de vista das inovações legais e administrativas, nos anos seguintes à reforma de 1965 o sistema de registro do comércio no país sofreu o influxo das ondas modernizadoras, como o programa de desburocratização de Hélio Beltrão e os programas de Reforma do Estado dos anos 90. Essas reformas afetaram a sistemática de trabalho no interior das repartições, visando, sobretudo, racionalizar os trâmites burocráticos e aprimorar os equipamentos de trabalho. É verdade que nem todas as medidas adotadas tiveram fôlego para sobreviver à inércia das práticas cotidianas do corpo de funcionários, embora as juntas contem com um corpo de funcionários habilitados – bacharéis em Direito em grande medida – que constituem o núcleo que exerce o crivo técnico sobre os pedidos de arquivamento.

Apesar da aparência colegiada e da presença de profissionais qualificados, a natureza atual das funções das juntas parece, aos olhos de observadores externos ao processo, como de ordem estritamente burocrática, restando a esses órgãos pouca capacidade para interferir nas práticas de mercado, a despeito da presença formal do colégio de vogais. Essa impressão foi confirmada por um profissional de longa trajetória no registro do comércio no Rio, o advogado Álvaro Peixoto, que entrevistei há pouco tempo, quando ele ocupava o cargo de vice-presidente da *Jucerja*. Indagado sobre a natureza última do papel das juntas ele respondeu, meio constrangido, mas de forma sincera: – *Não gosto de dizer isso, mas as juntas são hoje cartórios públicos.*<sup>43</sup> Logo, como cartórios que abrigam fóruns de representação de interesses do empresariado, seria de se esperar que as juntas realizassem o seu trabalho com um crescente nível de automatismo. Não é o que o empresariado mais diretamente afetado pelo contato com as juntas costuma expressar, embora as recentes reformas apontem para uma melhoria na qualidade dos serviços prestados por essas entidades.

### ***A preservação dos acervos***

Como já aduzimos na abertura deste artigo, o objetivo básico deste trabalho é oferecer ao historiador interessado em recuperar documentos relativos a empresas um panorama amplo da instituição do registro do comércio no Brasil, de modo orientá-lo no seu trabalho de busca por documentos. O quadro apresentado em anexo a este artigo deve servir de guia sobre o conteúdo dos acervos documentais relativos ao Rio de Janeiro, para o qual o pesquisador deve atentar antes de sair em campo em busca de documentos.

---

<sup>43</sup> Álvaro Peixoto. *Entrevista a autora*. Rio de Janeiro, 30/1/1997.

Vale lembrar que, para determinados períodos, certos tipos de documentos podem simplesmente não existir.

A guisa de reflexão sobre o efeito das políticas de registro do comércio sobre a constituição dos acervos de documentos, reconhecemos que o principal elemento causador da situação presente dos acervos foi a descontinuidade administrativa. Com tal disparidade na sistemática de formação dos acervos de documentos, resultado da diversidade de políticas de registro, as juntas apresentam capacidades diferenciadas de oferecer bons mananciais de documentos para os pesquisadores. Também do ponto de vista da conservação dos documentos as juntas apresentam diferenças acentuadas entre si.

Legalmente obrigadas a preservar os documentos de seus arquivos, os quais servem como prova da realização de atos mercantis, as juntas comerciais têm apresentado um comportamento errático no que diz respeito à política de preservação de seus acervos. Como linha geral de orientação, as juntas, em particular, o seu corpo de funcionários, resistem aos pedidos de consulta de pesquisadores, os quais, dadas as dificuldades que encontram no seu contato com estes órgãos públicos, acabam buscando formas alternativas para encaminhar os seus projetos de pesquisa. Neste particular, prevalece a cultura de que preservar documentos é mantê-los fora do alcance de estranhos à rotina de arquivamento, evitando que os documentos sejam visitados por pesquisadores curiosos, embora sejam recorrentemente visitados por outros animais vertebrados e invertebrados.

É bem verdade que nem sempre os funcionários das repartições de registro comercial dispõem de condições adequadas de trabalho e, tampouco, as instalações físicas dos prédios que abrigam as juntas e seus arquivos são compatíveis com o volume de documentos mantidos ali, a despeito da capacidade de arrecadação desses órgãos. Surge, então, um outro problema grave com o qual os pesquisadores do presente se defrontam e que, inevitavelmente, afetará os pesquisadores das gerações futuras: o modismo nas técnicas de arquivamento. A fim de contornar as dificuldades que surgem no andamento dos trabalhos das repartições, em face do volume de papéis que por ali circulam, as direções das juntas, com o apoio do órgão federal responsável pela coordenação do registro comercial no âmbito nacional,<sup>44</sup> adotam programas de modernização dos

---

<sup>44</sup> Departamento Nacional de Registro do Comércio, vinculado ao Ministério da Indústria e Comércio, com sede em Brasília.

acervos afinados com as novidades tecnológicas surgidas a cada momento.

Deste modo, já vivemos a era da microfilmagem de documentos, com resultados desastrosos em alguns casos, e vivemos hoje a era da digitalização de documentos, associada à formação de grandes bancos de dados. É bem verdade que inovações desta ordem, embora sejam sempre onerosas, geralmente causam efeitos imediatos sobre o funcionamento das repartições, principalmente se vêm acompanhadas de modificações na sistemática de trabalho, visando tornar mais racional os ritos processuais. Padecem, contudo, do risco da obsolescência precoce da tecnologia adotada, em função da velocidade das transformações no campo tecnológico.

Como, em muitos casos, a política de modernização dos acervos não é acompanhada por um esforço de preservação dos documentos em papel, o que se vê é o abandono dos esforços de modernização enquanto os documentos em papel são entregues à própria sorte. Abandonaram-se os antigos bancos de dados em linguagem DOS em favor de linguagens de informatização mais novas e pela microfilmagem de documentos, os quais também foram abandonados, posteriormente, em favor das possibilidades oferecidas pelas técnicas de digitalização e armazenagem de dados em grandes computadores centrais. Nesse processo, não só o dinheiro público foi dispendido com resultados duvidosos, como uma parcela expressiva de informação acabou se perdendo para o futuro.

À guisa de conclusão e procurando oferecer uma saída positiva para o problema dos acervos das juntas comerciais, apresento as seguintes proposições ao exame dos historiadores econômicos:

Primeiro, que os pesquisadores em história econômica busquem, em seus Estados, saber o estado de conservação dos acervos de documentos das juntas comerciais.

Segundo, que a ABPHE procure pressionar as juntas comerciais e as grandes empresas para que promovam programas de preservação e conservação de documentos em papel, de modo a garantir o acesso de pesquisadores a essa informação no futuro.

Terceiro, que os historiadores econômicos fiquem atentos aos surgimento de novas técnicas de arquivamento, desenvolvidas nos departamentos de Arquivologia, com os quais, via de regra, mantemos pouco contato.

---

Quarto, que se busquem parcerias para a realização de trabalhos de recuperação da memória das juntas comerciais em cada Estado, de modo a podermos dispor de um panorama mais preciso da evolução da política de registro do comércio no plano regional.

Por fim, como forma de incentivo aos pesquisadores que pretendem ter acesso aos acervos das juntas comerciais, recomendo paciência e perseverança, porque os resultados podem ser compensadores.

### ***Bibliografia***

ANDRADE, Rômulo G. *Burocracia e Economia na primeira metade do século XIX: a Junta do Comércio e as atividades artesanais e manufatureiras na cidade do Rio de Janeiro, 1808-1850*. Niterói, 1980. Dissertação (Mestrado em História) - Departamento de História, Universidade Federal Fluminense, 1980.

AZEVEDO, J. Lúcio. *Épocas de Portugal Económico*. Lisboa: Livraria Clássica, 1947.

CARONE, Edgard. *O Centro Industrial do Rio de Janeiro e a sua importante participação na economia nacional (1827-1977)*. Rio de Janeiro: Cátedra, 1978.

CASTRO, Armando. A política econômica do Marquês de Pombal e a sociedade portuguesa do século XVIII. In, TORRALBA, L.; VARGUES, I. (coord). *O Marquês de Pombal e seu tempo*. Universidade de Coimbra, 1982/1983. Tomo I.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Globo, 1997.

FONSECA, Celso Silva. *O espelho de além-mar - a transposição do ideário medieval português para o Brasil Colônia*. Brasília: UNB, 1999. (mimeog)

MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. *Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro. História e transformação do comércio (1755-1998)*. Rio de Janeiro: A P. Ed, 1998.

MAXWELL, Kenneth. *Marquês de Pombal: paradoxo do Iluminismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.



OLIVEIRA, Antônio Resende. Poder e sociedade. A legislação pombalina e a antiga sociedade portuguesa. In, TORGAL, L.; VARGUES, I. (coord). *O Marquês de Pombal e seu tempo*. Universidade de Coimbra, 1982/1983. Tomo I.

SALGADO, Graça (coord.). *Fiscais e Meirinhos - a Administração no Brasil Colonial*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Brasília: UNB, 1991.

*Órgãos públicos responsáveis pelo registro comercial no Rio de Janeiro (1808/1999)*

Atribuição	Real Junta do Comércio (1808/1850)	Tribunal do Comércio da capital do Império (1851/1875)	Junta Comercial da capital do Império (1876/1890)	Junta Comercial da Capital Federal (1890/1931)	Departamento Nacional do Comércio (1931/1966)	Junta da Guanabara (1965/1975) Junta do Estado do Rio (1966/1975)	Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro - Jucerja (1975/ )
Administrar 'Aulas do Comércio'							
Administrar falências							
Privilégios alfandegários							
Administrar fábricas							
Registro de invenções				- Perde em 1923 p/ Diretoria G. Prop. Industrial			
Registro de marcas				- Exclusivo para o país em 1897; perde em 1923			
Assentamento de usos mercantis							
Matrícula de comerciantes		- Também o registro de firmas individuais; sociedades comerciais	Idem	Idem	Idem	Idem	Idem
Matrícula de trapicheiros							
Matrícula de administradores de depósitos							
Matrícula e tabelamento de leiloeiros							

Fonte: Teresa Cristina Novaes Marques (1998). *Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro*. [Apêndice: Legislação consultada]

**Órgãos públicos responsáveis pelo registro comercial no Rio de Janeiro (1808/1999) (cont.)**

<b>Atribuição</b>	Real Junta do Comércio (1808/1850)	Tribunal do Comércio da capital do Império (1851/1875)	Junta Comercial da capital do Império (1876/1890)	Junta Comercial da Capital Federal (1890/1931)	Departamento Nacional do Comércio (1931/1966)	Junta da Guanabara (1965/1975) Junta do Estado do Rio (1966/1975)	Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro - Jucerja (1975/ )
Matrícula corretores				- Perde corretores de títulos públicos em 1897 p/Min. Fazenda. - Perde corretores de mercadorias p/Junta de Mercadorias, em 1910.			
Formular jurisprudência							
Estatística movimento anual comércio							
Reabilitar falidos							
Registro de embarcações				- Perde em 1896 p/Capitania Portos			
Arbitrar querelas mercantis							
Junta Corretores de Mercadorias				-Perde em 1934		- Readquire em 1965	

Fonte: Teresa Cristina Novaes Marques (1998). *Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro*. [Apêndice: Legislação consultada]