

O DESENVOLVIMENTO NORMATIVO DO DIREITO ELEITORAL NO PERÍODO COLONIAL BRASILEIRO

THE NORMATIVE DEVELOPMENT OF THE ELECTORAL LAW IN THE BRAZILIAN COLONIAL PERIOD

Wagner Silveira Feloniuk*

Resumo: O Brasil foi palco do primeiro processo eleitoral da América e seguiu a trajetória de eleger os membros de suas câmaras municipais então iniciada. As ordenações portuguesas, que vigoraram por mais de três séculos no Direito Eleitoral estabeleceram uma tradição que se consolidou. Após esse vasto período de três séculos com um sistema eleitoral relativamente aberto aos habitantes, haveria a sucessão para leis de inspiração liberal, que seriam utilizadas nos períodos anteriores à Constituição do Império e influenciariam também a Constituição. É feita uma análise normativa voltada a apresentar o quadro geral do sistema eleitoral, sua estrutura e o papel importante da magistratura.

Palavras-Chave: Sistema Eleitoral; Ordenações Portuguesas; História do Direito Eleitoral; Constituição de 1824; Eleições Gerais.

Abstract: Brazil was the first place where occurred an electoral process in America and followed the trajectory of electing members of their municipal councils that then begun. The

* Graduação com Láurea Acadêmica em Ciências Jurídicas e Sociais (2006-2010), Especialização em Direito do Estado (2011) e Mestrado Acadêmico na Área de Direito Constitucional com bolsa CNPq na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2012). Doutorado em Direito Constitucional na Universidade Federal do Rio Grande do Sul com bolsa CAPES (2013-Atual). Editor da Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação PPGDir./UFRGS (2012-Atual). Servidor da Corregedoria-Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (2009-Atual).

Ordenações Portuguesas that were enforced for more than three centuries as the Electoral Law established a tradition that was consolidated. After the long period of three centuries of electoral system relatively open to the population, there would be a succession to statutes of liberal inspiration that would be used before the Constituição do Império and influence the Constitution. This paper is a normative analysis that presents a general framework of the electoral system, its structure and the important role of the judiciary.

Keywords: *Electoral System; Ordenações Portuguesas; Electoral Law History; Constitution of 1824; General Elections.*

INTRODUÇÃO

Análise do sistema eleitoral existente no Brasil até o início do Período Imperial. Os principais aspectos são apresentados em um quadro amplo, voltado a apresentar um panorama do sistema eleitoral e sua base normativa durante esse período de tempo. A divisão principal é entre o momento anterior aos momentos que antecedem a independência, o curto espaço de tempo dos anos 1820 e a norma constitucional, quando duas influências distintas podem ser delineadas, uma das leis tradicionais de Portugal e outra do nascente liberalismo que se espalhava no mundo ibérico. O objetivo é apresentar a estrutura jurídica do sistema, com análise dos principais elementos estabelecidos nas normas do período. Utiliza-se a análise doutrinária e a consulta a normas do período, a análise é qualitativa e predominantemente dedutiva.

É dado especial atenção ao papel da magistratura nas eleições. O surgimento da Justiça Eleitoral no século XX fez o Brasil ter uma instituição peculiar e, por isso, foi dada atenção a aspectos que podem contribuir para compreender a tradição que se instalou no Brasil de participação dos juízes antes da criação da órgão. A organização das eleições por magistrados não é uma novidade, mas antes uma consolidação que surgiu após mais de quatro séculos nessa direção.

1 REINO DO BRASIL

1.1 Primeiras Eleições na América

Martim Afonso de Souza, influente e rico nobre português, amigo de infância do rei, partiu de Portugal em 30 de janeiro de 1531. Ele recebera três cartas régias, lhe dando poderes de capitão-mor da armada e das terras que descobrisse, de criação de e nomeação de tabeliões e oficiais de justiça, e por fim, a capacidade de outorgar sesmarias a pessoas de sua esquadra¹.

Seu objetivo era aportar no Brasil e iniciar a colonização de um território até então pouco interessante a Portugal². A principal preocupação dos portugueses era a exploração das índias e suas mercadorias exóticas para os mercados europeus. O Brasil era um território vasto e rico, mas nos primeiros trinta anos, os custos políticos e econômicos de uma exploração foram proibitivos, além de haver pequeno interesse na terra inexplorada.

Apesar da viagem de travessia do Atlântico ter durado apenas 58 dias, seu destino de permanência só foi alcançado em janeiro de 1532 – um ano de explorações depois. Ele fixou residência no município de São Vicente, onde permaneceria durante dois anos.

As primeiras eleições da América ocorreram cerca de um ano após a chegada de Martim Afonso de Souza, seguindo as tradições lusitanas. Era parte da cultura de colonização portuguesa a eleição de administradores para os povoados sob seu domínio. Em 22 de agosto de 1532 foram organizadas as primeiras eleições. Nenhum documento ou ata das eleições e das decisões tomadas pelos eleitores sobreviveram ao tempo, mas foi o início de uma tradição que duraria todo o período colonial.

O modo de eleição provavelmente obedeceu às normas das Ordenações Manuelinas, que depois seriam sucedidas pelas Ordenações Filipinas – e vigorariam no Brasil, no que tange ao Direito Eleitoral, até alguns anos depois do império, em 1828.

As funções das câmaras eleitas eram vastas. Não existia a noção de poderes separados, elas eram um poder unificado submetido à Portugal. Nas suas funções se enquadravam as funções hoje atribuídas aos três poderes reconhecidos pela doutrina clássica de

¹ FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro. 3ª ed. São Paulo: Editora Globo, 2001, p. 171.

² FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro. 3ª ed. São Paulo: Editora Globo, 2001, pp. 170-173.

MONTESQUIEU. Havia um juiz, dois vereadores e um procurador. A eles cabiam criar certas normas, executar a lei e fazer obedecer as ordens reais.

O sistema de eleições de câmaras foi acrescido à organização política do território. Tanta foi a tradição construída em volta do poder das câmaras que, em 1664, o Rei de Portugal se viu obrigado a expedir carta régia às câmaras do Brasil, ordenando que a autoridade dos governadores fossem reconhecidas³. Foi um momento diferente do moderno, com o poder local centro o principal centro de emanção de poder político no Brasil⁴.

1.2 Ordenações Filipinas

As Ordenações Filipinas são a compilação de normas que reformaram as Ordenações Manuelinas. Foram elaboradas a pedido de Filipe II de Espanha, durante a União Ibérica (1580-1640). Desfeita a união de Espanha e Portugal, em 1640, as ordenações foram confirmadas por Dom João VI e continuaram vigendo.

Em 5 de junho de 1595, as ordenações foram concluídas e sancionadas por Filipe I. Sua impressão só ocorreu em 1603, já sob o reino de Filipe II – e só então sua vigência começou (11 de janeiro de 1603). Sua criação se deu com o objetivo de colmatar lacunas e contradições das ordenações anteriores – Afonsina (1446) e Miguelina (1521). Por ter sido feita por um rei estrangeiro, foi tomado um cuidado grande com a manutenção das normas e das estruturas das Ordenações Miguelina, houve alterações, mas o temor da resistência fez com que não fossem essenciais. As duas normas são semelhantes, inclusive na sua linguagem rebuscada e nas contradições – os erros e contradições eram tão numerosos que para adjectivá-los popularizou-se a palavra “filipinismos”. Havendo lacunas nas normas, o Direito Romano (Código de Justiniano), glosados por Acúrsio e Bártolo era utilizado. O Direito Canônico também poderia ser utilizado.

³ FERREIRA, Manoel Rodrigues. A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2001, p. 41.

⁴ Uma visão menos positiva sobre as câmaras municipais, ligando a sua atuação ao interesse fiscal pode ser encontrada em FAORO. FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro. 3ª ed. São Paulo: Editora Globo, 2001, pp. 176-177.

As Ordenações Filipinas foram a legislação mais duradoura de Portugal, vigendo por três séculos. No Brasil, algumas de suas disposições ainda vigiam antes advento do Código Civil de 1916 – ainda que poucas desde a Consolidação de Teixeira de Freitas em 1857.

São compostas de cinco livros: I - Direito Administrativo e Organização Judiciária; II - Direito dos Eclesiásticos, do Rei, dos Fidalgos e dos Estrangeiros; III - Processo Civil; IV - Direito Civil e Direito Comercial; V - Direito Penal e Processo Penal. A sociedade é dividida em castas, e a monarquia é absoluta. No Direito Penal, exemplificando o modelo de norma adotado, várias penas cruéis ainda são utilizadas. Banimento, açoites, confisco de bens são penas comuns. A morte comum (enforcamento) e a morte atroz (esquartejamento) são previstas.

1.3 Sistema Eleitoral

O sistema eleitoral criado pelas Ordenações Filipinas vigorava no Brasil até 1828, no que tangia aos municípios, e até 1821 para os cargos da união. Até ali, a independência do município brasileiro era bastante ampla – rivalizada apenas pelos governadores escolhidos pelo rei, mas normalmente mais influente na política diária das cidades e povoados, pela tradição que adquiriu.

A votação era feita pelo povo com exclusão dos escravos, era indireta, com dois graus. O sistema era idêntico ao de Portugal – o território ultramar não conheceu nenhuma regra de adaptação para reforçar o poder do rei⁵.

As normas do sistema estão contidas nas Ordenações Filipinas, Livro I, Título LXVII – um título longo, onze parágrafos com detalhes densamente previstos sobre os passos do processo eleitoral. Era um sistema preocupado com o regramento dos detalhes, para evitar conflitos e abusos.

As eleições ocorriam a cada três anos, eram indiretas, com sufrágio masculino. Os mandatos eram de um ano e não haveria reeleição imediata. Era defeso ao escolhido se recusar a tomar cargo. Em cidades grandes, era necessário o interstício de três anos entre cada reeleição

⁵ FERREIRA, Manoel Rodrigues. A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2001, p. 41-42.

de um candidato; nas pequenas, sempre que faltassem pessoas qualificadas em número suficiente, um ano bastaria⁶.

Ordenava a norma que no ano em que se encerraria o mandato os últimos eleitos, deveria ocorrer nova eleição. Ela ocorreria da seguinte forma: haveria uma reunião convocada nas “oitavas de natal”⁷, nela deveriam comparecer todos os “homens bons” e o povo. Assim, tanto as autoridades e nobres, quanto a população em geral, se reunia indistintamente, sem prévio alistamento ou requisitos específicos⁸.

O juiz mais antigo da cidade, então, pedia que fosse formada uma lista de seis nomes mais votados – caso houvesse um Corregedor na cidade, a ele caberia a organização⁹. O voto era secreto, só sabendo do voto o próprio juiz e o escrivão da comarca¹⁰.

A escolha dos seis nomes pela população é o primeiro grau das eleições. De posse dele, o juiz mais antigo organizaria a lista seguindo critérios objetivos: seriam formados três pares de nomes. Os pares não devem ser parentes ou cunhados em até quarto grau.

Cada par formado pelo juiz se separaria e iria para uma casa diferente da cidade. Nessa casa, seria dado todo o tempo e liberdade que os eleitores deliberassem livremente sobre os melhores homens para ocupar cada cargo existente.

Três listas diferentes seriam feitas – uma por cada par. Em cada uma das listas, havia a eleição de todos os membros que compõe o Conselho da cidade.

Seriam eleitos em cada lista: juiz ordinário, vereador, procurador, tesoureiro, escrivão, e juiz e escrivão dos órfãos, juízes dos hospitais. Nem todos esses cargos existiam em todas cidades, e algumas tinham cargos a mais. Nesse momento, cada par deveria escolher a totalidade de seu Conselho e a plenitude dos seus cargos eletivos.

Terminada a lista de nomes para ocupar cada cargo, os dois eleitores deveriam assiná-las. Se não soubesse, a seu rogo, algum juiz ou o vereador mais antigo o fazia, e na falta, algum

⁶ PORTUGAL. Ordenações Filipinas. Rio de Janeiro: Cândido Mendes de Almeida, 1870. Acessado em: 21 de maio de 2013. Disponível em: <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/11p153.htm>>. P. 156.

⁷ Oito dias de celebração religiosa após o dia 25 de dezembro.

⁸ PORTUGAL. Ordenações Filipinas. Rio de Janeiro: Cândido Mendes de Almeida, 1870. Acessado em: 21 de maio de 2013. Disponível em: <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/11p153.htm>>. Pp. 153-154.

⁹ PORTUGAL. Ordenações Filipinas. Rio de Janeiro: Cândido Mendes de Almeida, 1870. Acessado em: 21 de maio de 2013. Disponível em: <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/11p153.htm>>. P. 155.

¹⁰ PORTUGAL. Ordenações Filipinas. Rio de Janeiro: Cândido Mendes de Almeida, 1870. Acessado em: 21 de maio de 2013. Disponível em: <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/11p153.htm>>. P. 154.

“homem bom”. Os eleitores estavam proibidos de publicizar suas escolhas, bem como o juiz mais antigo – que receberia as listas de cada par e as verificaria.

Terminada a verificação, o juiz responsável deveria escrever de próprio punho uma pauta com os nomes dos eleitos para os cargos. Ele poderia reorganizar os nomes, devendo evitar que pessoas “menos práticas”¹¹ ou parentes ficassem juntas. Haveria três folhas diferentes para cada cargo – uma de cada par. Havendo quatro cargos a serem eleitos, haveriam doze pautas: a escolha de cada dupla de eleitores a respeito de um cargo.

Feitas as pautas, elas eram assinadas, cerradas e seladas pelo juiz.

Para cada ofício (cargo) haveria três pelouros diferentes, e dentro deles, se coloria a escolha de um par. Os grupos de pelouros (três de cada cargo) seriam colocados em repartiamentos de um mesmo saco, que teria um compartimento separado para cada cargo¹².

O saco com os pelouros seriam colocados em um cofre com três fechaduras. A chave estaria com os vereadores eleitos no ano anterior. Cada um deles deveria manter a sua chave consigo, não entregando ela a ninguém sob pena de ser degradado por um ano da sua vila e pagar multa de mil réis. Morrendo ou se ausentando algum dos vereadores, caberia ao Conselho escolher outro guardião para as chaves¹³.

Chegado o final do ano, um “moço” de até sete anos colocaria a mão em cada repartimento do saco, que continha os pelouros de um dos cargos, e retiraria um dali. Aqueles seriam os eleitos daquele ano. Nos primeiros dois anos, ele escolheria os pelouros a retirar – no último, seriam retirados os restantes.

Caso algum dos escolhidos estivesse morto ou ausente – ou ocorressem tais fatos durante o cumprimento do mandato – caberia aos outros oficiais e homens bons deliberar pela escolha de algum ocupante para o cargo.

¹¹ As aspas são explícitas o uso da expressão original das ordenações, que em situações normais não seria utilizada em textos científicos.

¹² PORTUGAL. Ordenações Filipinas. Rio de Janeiro: Cândido Mendes de Almeida, 1870. Acessado em: 21 de maio de 2013. Disponível em: <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/11p153.htm>>. Pp. 154-155.

¹³ PORTUGAL. Ordenações Filipinas. Rio de Janeiro: Cândido Mendes de Almeida, 1870. Acessado em: 21 de maio de 2013. Disponível em: <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/11p153.htm>>. P. 155.

Qualquer um que cometesse fraudes – como a inserção de novos pelouros nos compartimentos, ou a troca da lista daquele ano – perderia seu cargo e nunca mais poderia ser eleito. Além disso, eles seriam degradados por dois anos para a África.

Ao redor de todo o procedimento, cerimônias religiosas e juramentos eram realizados pelos que fossem escolhidos eleitores ou ocupantes de cargos¹⁴.

Essa organização encabeçada pelo juiz mais antigo não era sempre pacífica. Ao longo do século XVI e XVII, conforme aumentaram as cidades e a população, isso ficou cada vez mais evidente. Havia notícias de corrupção.

Em 1611, tentando melhorar o ambiente, essas regras foram levemente modificadas. O alvará de 12 de novembro passa a incluir o dever daquele que organiza as eleições de tomar conhecimento dos nomes dos melhores homens na cidade para auxiliar na escolha de nomes dos seis eleitores. Além disso, o povo – os votantes do primeiro grau – agora tinham o dever de escolher as pessoas mais nobres e da governança, ou seus pais e avós¹⁵. É nebuloso, no entanto, o efeito desse pedido – FERREIRA conjectura que talvez os organizadores pudessem não contar os votos daqueles que escolhessem pessoas consideradas inadequadas.

No segundo grau, os seis votantes receberam as mesmas instruções: escolher os nobres, os da governança, seus próprios pais e avós. Novamente, não havia uma sanção obrigando o cumprimento da ordem, e diversas interpretações são teoricamente possíveis.

Nesse alvará também se falou que deveriam ser eleitos oficiais apenas aqueles que não tivessem raça nenhuma e os naturais da terra. Por “raça nenhuma”, entende-se o fidalgo, “de sangue limpo”. A respeito de se eleger os naturais da terra, o entendimento é razoavelmente claro no seu objetivo. Apesar disso, muitas polêmicas surgiram a partir dessa norma porque essa disposição foi utilizada pelos brasileiros para se opor aos portugueses, e reforçou um espírito bairrista. Era uma maneira de afastar os portugueses, especialmente os comerciantes, que aumentavam em número nessa época¹⁶.

¹⁴ PORTUGAL. Ordenações Filipinas. Rio de Janeiro: Cândido Mendes de Almeida, 1870. Acessado em: 21 de maio de 2013. Disponível em: <<http://www1.ci.uc.pt/ihiti/proj/filipinas/11p153.htm>>. Pp. 153-157.

¹⁵ FERREIRA, Manoel Rodrigues. A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2001, pp. 53-55.

¹⁶ FERREIRA, Manoel Rodrigues. A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2001, p. 55.

Diversas outras normas existiriam além do Alvará de 1611 – ainda que poucos fossem amplos ou com efeitos práticos tão vastos. Legislações específicas na forma de alvarás, cartas régias e previsões foram criadas. Algumas foram bastante específicas, normatizando detalhes adicionais das eleições de apenas algumas cidades, sem nenhuma pretensão de universalidade. Tal foi o caso de São Paulo, onde os Pires e os Camargos lutavam pelo poder político e após décadas de disputas, se decidiu que os cargos seriam sempre divididos oficialmente entre eles, nos termos estabelecidos pela coroa¹⁷.

1.4 O Papel do Magistrado

Nos anos de 1500, estava sendo elaboradas as teorias do poder absoluto. O poder do rei ainda estava afirmando na prática e se fundamentado na teoria. A divisão de Poderes criada por MONTESQUIEU levaria mais de dois séculos para surgir¹⁸. Não havia a noção de Poder Judiciário nos termos de hoje, com a consideração da sua independência funcional e separação rígida de sua participação nos outros poderes.

Naquele momento, no entanto, já estava presente uma realidade que afinal vigoraria hoje. As eleições foram, desde o início da história do Brasil, organizada por juízes. Consultado as ordenações, se pode notar que caberia aos Corregedores das Comarcas ou ouvidores, fazer as eleições; na falta deles, caso da maioria dos pleitos, ao juiz ordinário mais antigo da localidade.

O embrião do judiciário administrando as eleições é anterior ao Brasil, chegou pronto às Américas, era a lei utilizada nas nossas primeiras eleições depois de já estar consagrada em Portugal. As eleições municipais eram um evento de grande importância nas localidades, grande parte da vida dos habitantes era local, pois os meios de transporte e comunicação eram precários. Mais do que isso, os cargos eram considerados importantes pela sociedade – a escolha

¹⁷ FERREIRA, Manoel Rodrigues. A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2001, pp. 55-81.

¹⁸ A obra “Do Espírito das Leis” começou a ser escrita na década de 1730, e só foi encerrada em 1748. MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barão de. L’esprit des lois. Saint-Amand: Édition Gallimard, 1995.

dos juizes ordinários em eleições é fato que evidencia a relevância que as escolhas teriam para o povo. A importância social dos magistrados, assim, é bastante relevante no período¹⁹.

Durante todo esse período, a administração (organização, planejamento) das eleições coube ao juiz. Foram trezentos anos de funcionamento – havia corrupção, essa realidade foi parte da evolução brasileira em busca de instituições políticas avançadas, mas o instituto era funcional.

Durante três séculos – especificamente, até 1828 – os municípios escolheram por voto da população seus representantes. Era uma parte fundamental da política, que se dividia em relevância com os governantes escolhidos pelo rei. Tal é o ponto, que FERREIRA diz que defrontavam-se os representantes do rei (governadores) e os representantes do povo (oficiais das câmaras) – ou seja, a legitimidade aos olhos da população estava com os últimos. Não seria surpreendente se as administrações das câmaras fossem mais importantes que as gerais, ao menos nos municípios mais afastado. Os oficiais municipais aplicavam as leis portuguesas na vida concreta da comunidade²⁰.

2. INDEPENDÊNCIA E ELEIÇÕES GERAIS

2.1 Independência do Brasil e Eleições Gerais

Napoleão, iniciara sua série de conquistas bélicas em 1797. Retrospectivamente, se pode afirmar que os poderosos, rápidos e bem treinados exércitos franceses não encontraram nenhuma resistência poderosa em território terrestre europeu durante os primeiros anos de conquista. No entanto, anos antes das derrotas em terra derrubarem o imperador, ocorreu a histórica batalha naval de Trafalgar em 1805²¹. Nela, França e Espanha foram derrotadas pela Inglaterra, que alcançara assim a hegemonia nos mares europeus. Impedido de conquistar a ilha,

¹⁹ FERREIRA, Manoel Rodrigues. A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2001, pp. 87-88.

²⁰ FERREIRA, Manoel Rodrigues. A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2001, pp. 93-95.

²¹ GOMES, Laurentino. 1808. Como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a História de Portugal e do Brasil. 2ª Edição. São Paulo: Editora Planeta, 2011, p. 35.

Napoleão determinou que todos os portos europeus fechassem suas portas ao comércio com os ingleses.

Portugal era um aliado histórico dos ingleses – e sabia também que se fechasse seus portos, a retaliação dos aliados provavelmente seria dramática. Portugal era um pequeno território pressionado pelas duas potências mundiais de seu tempo.

Napoleão mandara fechar os portos, Portugal resistiu, usou de diversas artimanhas e contratempos. Mais tarde, Napoleão escreveria que os portugueses haviam conseguido enganar ele – a única vez em que isso ocorreu em toda a sua vida. Apesar de tudo, afinal, Portugal se viu invadida por tropas francesas em razão do não cumprimento da ordem. Um antigo plano, pensado apenas para os momentos mais graves, foi posto em prática: a transposição, ou fuga, da família real²².

Dom João IV veio ao Brasil, trazendo consigo metade do dinheiro circulante em Portugal, bem como os principais burocratas. Para o Brasil, isso representou avanços rápidos nas instituições, na estabilidade política, na economia, nas artes. Portugal, no entanto, teve seu pior momento – sua colônia e principal fonte de renda era agora uma metrópole, e se libertava dos grilhões comerciais de Portugal a passos rápidos. Apenas doze anos após a chegada do rei, a situação de monopólio entre o comércio luso-brasileiro havia se convertido em uma hegemonia de 90% da Inglaterra no comércio com o Brasil²³.

Com a queda de Napoleão, em julho de 1815, na batalha de Waterloo, os motivos oficiais para a permanência do rei na América deixam de existir. Os portugueses desejavam retomar a situação existente anteriormente – queriam novamente as vantagens comerciais²⁴ e a coroa em seu território²⁵.

Como nenhum dos desejos parecia estar próximo de acontecer, explodiram duas revoluções liberais em Porto e em Lisboa. O rei se viu obrigado a aquiescer com as revoltas

²² GOMES, Laurentino. 1808. Como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a História de Portugal e do Brasil. 2ª Edição. São Paulo: Editora Planeta, 2011, p. 49.

²³ FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro. 3ª ed. São Paulo: Editora Globo, 2001, pp. 295-297.

²⁴ BERBEL, Marcia Regina. La Constitución española en el mundo luso - americano (1820-1823). Revista de Índias, Volume 68, Número 242, 2008. Disponível em: <<http://revistadeindias.revistas.csic.es/index.php/revistadeindias/article/view/641/707>>. Acesso em: 08 dez. 2011. P. 228.

²⁵ BERBEL, Márcia Regina. Os apelos nacionais nas cortes constituintes de Lisboa (1821/22). In A independência brasileira: novas dimensões. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 184.

portuguesas, voltar para Portugal, deixando seu filho como Príncipe Regente e determinar a convocação de eleições gerais no Brasil, para o reino tivesse seus próprios representantes na Constituição que estava sendo elaborada em Lisboa²⁶.

Tais eleições gerais são o passo relevante dado nesse momento da história eleitoral brasileira. A partir desse marco é inaugurada uma fase inteiramente nova na história eleitoral do Brasil.

As eleições gerais iniciariam uma sucessão de centenas de leis eleitorais, situação que se manteve até quase a atualidade, em uma incessante tentativa de legitimar e aperfeiçoar o sistema, livrando o sistema dos seus problemas. Após trezentos anos de estabilidade no sistema, tudo se modifica a partir desse ponto com a adoção da norma espanhola²⁷.

2.2 Constituição de Cádiz

Em 7 de março de 1821, Dom João IV publica um decreto dando instruções para sua partida à Portugal. No mesmo decreto, ele anuncia a realização de eleições gerais para formação da representação brasileira. Era a primeira vez em nossa história que o Brasil escolheria representantes de toda a nação²⁸. Mais do que isso, como atesta FAORO, era a entrada brasileira na era liberal, com a limitação do poder do rei e vários direitos feudais²⁹.

As regras para essas eleições gerais seriam as da Constituição Espanhola de 1812 – ou Constituição de Cádiz. Foi um texto vanguardista, feito pelo próprio povo, que havia posto a Espanha como quarto país na história da humanidade a ter uma constituição escrita – após Estados Unidos (1787), França (1791) e Venezuela (1811).

²⁶ BONAVIDES, Paulo. As Nascentes do Constitucionalismo Luso-Brasileiro, Uma Análise Comparativa. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1510/9.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2012. Pp. 200-208.

²⁷ FERREIRA, Manoel Rodrigues. A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2001, p. 95

²⁸ CUERVO LO PUMO, Caetano. Limites do Intervencionismo Judicial no Processo Eleitoral Brasileiro: O problema da Legitimidade Democrática e Representativa no Sufrágio. 2009. 162 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul. P. 61.

²⁹ FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro. 3ª ed. São Paulo: Editora Globo, 2001, p. 418.

Por seu conteúdo de igualdade, abolição de privilégios, liberdade de profissão, sufrágio amplo – e sua própria história de criação, durante a invasão francesa, através da resistência da população – aquele texto havia se tornado o maior símbolo de liberdade política de seu tempo³⁰. Fora uma constituição criada por juntas organizadas no seio do povo Espanhol, enquanto o rei deposto Fernando VII era mantido cativo por Napoleão e seu irmão José. Suas limitações importantes ao poder do rei, ainda que mantendo a monarquia, foram alguns dos principais atrativos para os liberais portugueses³¹.

A Constituição de Cádiz foi uma inspiração tão profunda que acabaria sendo proclamada em Portugal e até mesmo no Brasil – ainda que aqui, por apenas um dia - 21 de abril de 1821³². No entanto, nesse momento, a sua influência foi sobre as primeiras eleições brasileiras.

2.3 Sistema Eleitoral de Cádiz

A Constituição de Cádiz criou um dos mais complexos sistemas eleitorais conhecidos desde o início das constituições escritas. Era um sistema de quatro graus, detalhado do artigo 27 ao 103 do texto da constituição. Sua democracia era significativa para a época, com restrições menores que as normalmente existentes. Só estavam impedidos de votar por questões financeiras aquele que fossem devedores do governo, os funcionários domésticos e os que não tivessem emprego, ofício ou modo de vida conhecido³³. É uma diferença grande se relacionada

³⁰ BREWER-CARÍAS, Allan R. La Constitución de Cádiz de 1812 y los Principios del Constitucionalismo Moderno: Su Vigencia em Europa y em América. Anuario Jurídico Villanueva, Madri, Volume III, 2009, p. 26.

³¹ VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín. La Constitución de Cádiz y el Liberalismo español del Siglo XIX. Revista de las Cortes Generales, Número 10, 1987. Disponível em: <<http://www.cervantesvirtual.com/obra/la-constitucion-de-cdiz-y-el-liberalismo-espaol-del-siglo-xix-0/>>. Acesso em: 08 dez. 2011. Pp. 1-2.

³² CAIRÚ, José da Silva Lisboa, Visconde de. Historia dos principaes successos políticos do Imperio do Brasil (Parte X). Rio de Janeiro: Na Typographia Imperial e Nacional, 1827. Disponível em: <http://www.brasiliana.usp.br/bbd/bitstream/handle/1918/00858820/008588-2_COMPLETO.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2011. P. 78 e MELLO MORAES, Alexandre José. Historia do Brasil-reino e Brasil-imperio compreendendo: A historia circunstanciada dos ministerios, pela ordem chronologica dos gabinetes ministeriaes, seus programmas, revoluções politicas que se derão, e cores com que apparcerão, desde a dia 10 março de 1808 até 1871. Rio de Janeiro: Typ. de Pinheiro & C., 1871, p. 45.

³³ “Art. 25. El ejercicio de los mismos derechos se suspende:

Primero. En virtud de interdicción judicial por incapacidad física o moral.

Segundo. Por el estado de deudor quebrado, o de deudor a los caudales públicos.

Tercero. Por el estado de sirviente doméstico.

Cuarto. Por no tener empleo, oficio o modo de vivir conocido.

Quinto. Por hallarse procesado criminalmente.

Sexto. Desde el año de mil ochocientos treinta deberán saber leer y escribir los que de nuevo entren en el ejercicio de los derechos de ciudadano.” ESPANHA. Constitución Política de la Monarquía Española. In LABASTIDA,

à realidade de outros países, onde para o exercício de direitos políticos se exigia determinada renda ou pagamento de impostos – requisitos feitos de tal forma que a maioria da população não votasse.

A Constituição de Cádiz impunha a cidadania como requisito para participação popular – mas outorgava a cidadania a basicamente todos os não escravos ou descendentes de africanos e estrangeiros em seus artigos 18³⁴ e 29³⁵. Essa foi uma das características mais relevantes da Constituição que inspirou nossas primeiras eleições gerais. O liberalismo clássico da época não impediu que uma grande parcela da população votasse.

O sistema eleitoral gaditano previa a existência de um deputado para cada setenta mil habitantes de uma província³⁶. No Brasil, uma adaptação foi feita em função da população menor – haveria um deputado para cada trinta mil³⁷. Essa foi a única alteração de relevância maior no sistema aplicado aqui.

O sistema de eleições funcionava em quatro graus, nos seguintes termos:

Existiam três juntas eleitorais: a de paróquia (no Brasil, chamada freguesia³⁸), a de partido (no Brasil, comarca³⁹) e a de províncias. Na primeira junta se realizariam os primeiros dois graus da eleição; nas outras duas juntas, os outros dois graus⁴⁰.

O primeiro grau da eleição, realizado na Junta Eleitoral da Paróquia era o momento em que a democracia se realizava na Constituição de Cádiz – e por consequência, nas primeiras

Horacio. Las Constituciones Españolas. 1ª Edição. Cidade do México: Universidade Nacional Autônoma do México, 1994.

³⁴ “*Art. 18. Son ciudadanos aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios y están vecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios*”. ESPANHA. Constitución Política de la Monarquía Española. In LABASTIDA, Horacio. Las Constituciones Españolas. 1ª Edição. Cidade do México: Universidade Nacional Autônoma do México, 1994.

³⁵ “*Art. 29. Esta base es la población compuesta de los naturales que por ambas líneas sean originarios de los dominios españoles, y de aquellos que hayan obtenido en las Cortes carta de ciudadano, como también de los comprendidos en el artículo 21*”. ESPANHA. Constitución Política de la Monarquía Española. In LABASTIDA, Horacio. Las Constituciones Españolas. 1ª Edição. Cidade do México: Universidade Nacional Autônoma do México, 1994.

³⁶ Artigos 31 e 32 da Constituição de Cádiz apresentam essa regra geral e detalham casos de províncias com população próxima do necessário para ter mais representação.

³⁷ PORTO, Walter Costa. O voto no Brasil – da Colônia a 6ª República. 2.ed. revista. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002. Pp. 22-24.

³⁸ FERREIRA, Manoel Rodrigues. A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2001, pp. 101-102.

³⁹ FERREIRA, Manoel Rodrigues. A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2001, pp. 102-103.

⁴⁰ “*Art. 34. Para la elección de los diputados de Cortes se celebrarán juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia*”. ESPANHA. Constitución Política de la Monarquía Española. In LABASTIDA, Horacio. Las Constituciones Españolas. 1ª Edição. Cidade do México: Universidade Nacional Autônoma do México, 1994.

eleições gerais da história do Brasil. Elas são formadas pelos cidadãos que moram na região da paróquia, incluídos até os membros do clero secular (não hierarquizado dentro da Igreja, como frades e monges). Todos os cidadãos homens estavam habilitados a votar.

Os cidadãos – a parte mais democrática do sistema - seriam responsáveis por eleger compromissários (artigo 41⁴¹). Elegeriam 11, 21, ou 31, de acordo com o número de eleitores de paróquia a serem eleitos; para um eleitor de paróquia, se elegeria 11 compromissários; para dois eleitores, 21; para três ou mais eleitores (tantos quantos a população ensejasse), seriam eleitos 31.

O número de eleitores de paróquia dependia do número de habitantes, das “almas” das localidades. Para cada 200 habitantes, haveria um eleitor de paróquia (arts. 38 e 39). Sobre esse número vários detalhes menos importantes se aplicavam, como a união de diversas localidades muito pequenas, o acréscimo de mais um eleitor de paróquia em caso de haver mais de cem e menos de duzentos eleitores (art. 46 ao 58).

Eleitos os compromissários, em número de 11, 21 ou 31, estava encerrado o primeiro grau de votação.

Ainda na Junta Eleitoral da Paróquia (ou Comarca, nos termos brasileiros) se faria o segundo grau de votação. Os compromissários elegeriam os Eleitores de Paróquia entre si, a partir de agora sem a intervenção popular (art. 59). Esses votos eram públicos, e era proibida a votação em si mesmo (art. 51).

O terceiro grau de votação era realizado pelos eleitores de paróquia, que deveriam eleger os eleitores de partido. O número de eleitores de partido era de três vezes o número de deputados a serem eleitos – novamente, com várias regras e exceções de maior complexidade. Em resumo, haveria um deputado para cada trinta mil habitantes do Brasil – para cada um desses deputados, haveriam três eleitores de partido (art. 63).

Os eleitores de partido (ou Província, no Brasil) votavam em reunião na sede da província. Eles completavam a eleição: o quarto grau era a escolha deles sobre os nomes dos deputados eleitos, os efetivos representantes (art. 78).

⁴¹ Todos os artigos a seguir referidos na seção se referem à Constituição de Cádiz.

Esse era, em resumo, o sistema indireto de quatro graus imposto na Constituição de Cádiz e aplicado no Brasil. Salvo a modificação dos nomes, e o uso de um deputado para cada trinta mil habitantes, as regras foram todas as mesmas⁴².

De acordo com o recenseamento de 1808, o Brasil possuía 2.323.366 habitantes. Em tese, seriam eleitos 72 deputados – partidos inexistiam na época (surgimento se daria em 1831). A composição dos eleitos foi de 23 advogados, 22 desembargadores, 19 clérigos, 7 militares, 3 médicos e outros. Como coloca PRADO JÚNIOR, esse sistema favorecia os burocratas e membros do clero, que ao longo dos graus iam se tornando o grupo dominante e se elegendo mutuamente⁴³.

Esses deputados iriam para Lisboa, onde lutariam pela formação de uma Constituição que tratasse com igualdade os reinos de Portugal e Brasil. Enquanto no Brasil os fatos rapidamente se encaminhavam para a independência, os deputados eleitos tentariam manter a união dos reinos até o fim. Vencidos pelo desejo português de reaver poder e controle comercial, fracassou a tentativa e a união dos reinos⁴⁴.

2.4 Segundas e Terceiras Eleições Gerais

Haveria mais duas eleições gerais no Brasil utilizando as regras da Constituição de Cádiz. Ainda em 1821, mas em 1º de outubro, Dom João VI determinaria a realização de membros de juntas provisórias para a administração política e militar das províncias do Brasil. Essa foi a segunda eleição, no entanto, ela aproveitou os eleitos de março daquele ano, nas primeiras eleições. Apenas se determinou que os eleitores de paróquia se reunissem na Capital em dois meses para eleger os representantes – sem realizar novamente os quatro graus⁴⁵.

⁴² FERREIRA, Manuel Rodrigues. A evolução do sistema eleitoral brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2001, p. 100.

⁴³ PRADO JÚNIOR, Caio Prado. Evolução Política do Brasil. Colônia e Império. São Paulo: Editora Brasiliense, 2010, pp. 50-51.

⁴⁴ BERBEL, Márcia Regina. Os apelos nacionais nas cortes constituintes de Lisboa (1821/22). In A independência brasileira: novas dimensões. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, pp. 198-200.

⁴⁵ FERREIRA, Manuel Rodrigues. A evolução do sistema eleitoral brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2001, p. 109.

Nessa eleição, foram os eleitores de terceiro grau que escolheram os representantes – o natural teria sido que fossem os do quarto grau, os eleitores de província.

As terceiras eleições gerais foram convocadas para 16 de fevereiro de 1822. Sua finalidade era compor o efêmero Conselho de Procuradores-Gerais da Província do Brasil, já sob a coordenação de Dom Pedro. Novamente se utilizou os eleitores de terceiro grau, não havendo eleição para eleitores de província – os eleitores de paróquia elegeriam os procuradores-gerais das províncias⁴⁶.

2.5 Papel dos Magistrados nas Eleições pela Constituição de Cádiz

O papel dos magistrados eleitos continua sendo relevante nas eleições organizadas através da Constituição de Cádiz. A tradição espanhola também previa o envolvimento de juízes no pleito, ao menos na composição das juntas eleitorais. Apesar disso, esse é o momento em que o poder dos juízes foi menor ao longo de toda a nossa história eleitoral até aquele momento. O uso de regras estrangeiras – ainda que não afastasse o juiz do pleito – lhe dava menos atribuições que as existentes até agora, e só comparáveis no futuro ao início da república.

As Juntas de Paróquia – onde seriam decididos os primeiros dois graus de eleição teriam a seguinte composição⁴⁷: o chefe político, o alcalde e um pároco. O chefe político era nomeado pelo rei, sendo assim, um funcionário ligado ao Poder Executivo – expressão não utilizada na Constituição de Cádiz por revanche aos franceses, mas claramente delineada. O pároco, que participa para dar maior solenidade é um religioso.

O terceiro membro da eleição é o alcalde. Esse é um magistrado eleito, com tarefas semelhantes à um juiz de conciliação – cuidando de pequenas causas civis e criminais⁴⁸. Era o

⁴⁶ FERREIRA, Manuel Rodrigues. A evolução do sistema eleitoral brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2001, p. 110.

⁴⁷ “Art. 46. Las juntas de parroquia serán presididas por el jefe político, o el alcalde de la ciudad, villa o aldea en que se congregaren, con asistencia del cura párroco para mayor solemnidad del acto; y si en un mismo pueblo por razón del número de sus parroquias se tuvieren dos o más juntas, presidirá una el jefe político o el alcalde, otro el otro alcalde y los regidores por suerte presidirán las demás”. ESPANHA. Constitución Política de la Monarquía Española. In LABASTIDA, Horacio. Las Constituciones Españolas. 1ª Edição. Cidade do México: Universidade Nacional Autónoma do México, 1994.

⁴⁸ “Art. 282. El alcalde de cada pueblo ejercerá en él el oficio de conciliador; y el que tenga que demandar por negocios civiles o por injurias, deberá presentarse a él con este objeto”. ESPANHA. Constitución Política de la

mais baixo membro na hierarquia do Poder Judiciário espanhol, estando abaixo dos juízes, das Audiências e do Supremo Tribunal de Justiça da Espanha. É também, o único membro eleito da hierarquia – com mandato de um ano (art. 315).

Demonstrando a confusão entre os poderes ainda existente entre os governos, os alcaides eram magistrados mas continuavam a ser membros do governo das cidades do interior, presididos pelo chefe político nomeado pelo rei (art. 309). A separação rígida entre poderes estava já implantada nos Estados Unidos, mas os poderes espanhóis ainda mantinham uma relação próxima. Toda a hierarquia superior do judiciário era nomeada pelo rei; o rei, por sua vez, era amplamente limitado e controlado pelas Cortes – era um sistema menos avançado, ainda que de vanguarda para o seu tempo e sociedade.

3 INÍCIO DAS LEGISLAÇÕES ELEITORAIS BRASILEIRAS

3.1 Instruções de 19 de junho 1822

A partir do momento em que termina o período de trezentos anos de estabilidade do sistema eleitoral do Brasil, são realizadas as eleições gerais e logo depois ocorre a independência, uma sucessão rápida de leis eleitorais se estabelece⁴⁹. A apresentação profunda dessas leis não teria utilidade – pouco poderia contribuir com o objetivo de apresentar um quadro geral, pois elas em geral trazem detalhes que se alteram ou modificam procedimentos muito específicos. Assim, serão aqui referidas as principais leis e seu significado no sistema eleitoral nacional. Das leis pequenas de menor relevância, apenas a referência aos seus pontos mais fundamentais ou só sua existência.

A primeira lei eleitoral brasileira, no entanto, não participa do grupo de leis de menor importância. Ela inaugura um novo momento, já mais semelhante com o desenvolvimento liberal clássico – de limitação do voto pela renda.

Monarquía Española. In LABASTIDA, Horacio. Las Constituciones Españolas. 1ª Edição. Cidade do México: Universidade Nacional Autónoma do México, 1994.

⁴⁹ JORGE, José Alfredo Luiz. Direito Eleitoral. Campinas: Millennium Editora, 2004, p. 37.

Dom Pedro I convocou uma Assembleia Nacional Constituinte para entregar ao Brasil independente a sua primeira Constituição em 3 de junho de 1822⁵⁰. Em função das conhecidas causas de controvérsia política e desejo de poder do monarca e da assembleia, ela seria dissolvida. Seus projetos seriam um legado para o estudo acadêmico, mas foram desprovidos de força normativa.

Apesar disso, essa primeira norma eleitoral, voltada a eleger a assembleia, vigeu a partir de 19 de junho de 1822. Seria uma assembleia de cem deputados, composta de acordo com a composição das províncias.

Para votar, o eleitor deveria ter 20 anos ou ser casado, e não ser filho-família (sustentado pelos pais), e um ano de residência na freguesia onde exerceriam o voto. Estavam excluídos da votação todos os que recebem salário ou soldos exceto os guarda-livros, os primeiros-caixeiros das casas comerciais, administradores de fazenda e fábrica e alguns criados da casa real. Também estavam excluídos os religiosos regulares, os estrangeiros não naturalizados e os criminosos. Essas eram as disposições dos artigos 8º e 9º⁵¹.

Surgia a partir desse ponto o desenvolvimento que culminaria no voto censitário. Nesse momento, no entanto, ainda não se exigia a comprovação de rendas, e altos empregados poderiam votar. Essa instituição, conhecida desde o Direito Romano, no século II a. C.⁵², só seria aplicada a partir da Constituição do Império.

O sistema eleitoral era composto de dois graus. O povo escolhia eleitores e esses elegeriam os deputados. Ainda não havia qualificação ou registro, nenhum requisito prévio para habilitar à eleição. Cabia aos párocos organizar as eleições, fixando editais nas paredes exteriores das igrejas. Nos editais deveria conter o número de “fogos” da localidade (moradias – mas, havendo mais de uma família nelas, considerava-se haver outro fogo)⁵³.

A cada cem fogos, haveria um eleitor. Havia regras de adaptação: se houvessem cento e cinquenta, seria o bastante para ter o segundo eleitor, e assim por diante. No dia determinado,

⁵⁰ ARINOS DE MELO FRANCO, Afonso. O Constitucionalismo de D. Pedro I no Brasil e em Portugal. Brasília: Ministério da Justiça, 1994, pp. 23-16

⁵¹ FERREIRA, Manoel Rodrigues. A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2001, pp. 122 e 129-131.

⁵² MICHELS, Vera Maria Nunes. Direito Eleitoral: de acordo com a Lei nº 9.503/97. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 23.

⁵³ FERREIRA, Manoel Rodrigues. A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2001, p. 122.

o povo se reuniria para votar nesses eleitores. Cada votante deveria escolher tantos nomes quanto seriam os eleitores – se não soubessem ler, diriam ao secretário os nomes dos escolhidos e assinariam com uma cruz. Estavam eleitos aqueles que alcançassem a pluralidade de votos⁵⁴.

Os eleitores de paróquia deveriam se reunir em data marcada – quinze dias após a sua eleição – nas cabeças de distrito de suas freguesias, algumas cidades maiores já determinadas e escolheriam o número de deputados previstos – Minas Gerais teria 20 representantes; São Paulo teria 9, sempre de acordo com a população do estado. A votação dos eleitores de paróquia era semelhante à do primeiro grau: cédulas individuais, assinadas, com o número de nomes correspondente ao de deputados a serem eleitos⁵⁵.

3.2 Constituição de 1824 e nova Lei Eleitoral

As eleições ocorreram, a assembleia, contudo, não chegaria a produzir um texto que entrasse em vigor. Antes disso, ela foi dissolvida⁵⁶. Seu trabalho até ali foi extensamente utilizado na elaboração da Carta outorgada pelo Imperador. A alteração mais profunda introduzida por Dom Pedro foi a introdução da grande novidade institucional - prevista por Benjamin Constant – o Poder Moderador. A nova separação fora prevista pelo autor menos de dez anos antes da carta, e nunca aplicada antes na prática. Além disso, ele alterou os aspectos em que seu poder poderia acabar mais diminuído do que ele considerava adequado.

Dom Pedro I rapidamente elabora a nova constituição. Afirmava ele que seu trabalho renderia um texto duplamente mais liberal que a da assembleia dissolvida⁵⁷. Isso não se mostrou real: a proposta da assembleia era de limitar bastante o seu poder, a nova Carta dava poderes extensos ao Imperador, ainda que não seja razoável dizer que ele tenha utilizado eles a todo o momento.

O estudo do texto dela importa apenas para analisar seu aspecto eleitoral.

⁵⁴ FERREIRA, Manoel Rodrigues. A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2001, pp. 123-124.

⁵⁵ FERREIRA, Manoel Rodrigues. A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2001, pp. 123-125.

⁵⁶ BONAVIDES, Paulo. História Constitucional do Brasil. Brasília: 1989, pp. 43-71.

⁵⁷ BONAVIDES, Paulo. História Constitucional do Brasil. Brasília: 1989, pp. 75-76.

Sobretudo, cabe trazer que o sistema previsto nas Instruções de 1822 não foi modificado de maneira significativa na nova carta constitucional. Os Deputados, Senadores e membros dos Conselhos Gerais das Províncias seriam eleitos através de um sistema indireto de dois graus⁵⁸ - cidadãos escolhem eleitores de paróquia; esses, os representantes. Dessa votação poderiam participar todos os que preenchessem os requisitos dos artigos 92⁵⁹ e 94⁶⁰ – e esses também eram os passíveis de serem eleitos, respeitada a necessidade crescente de renda para ocupar cargos mais importantes.

Ampliavam-se as restrições relacionadas ao patrimônio: para poder votar, era necessário provar renda anual de cem mil reis por bens imóveis, indústria, comércio ou emprego. Os empregados também estavam impedidos, excetuados os mesmos das Instruções – votavam apenas os guarda-livros, primeiros caixeiros das casas de comércio, os criados da casa imperial que não forem de galão branco, e os administradores de fazendas e fábricas. Outras restrições existiam, mas essas desligadas da renda: idade mínima de 25 anos, salvo casamento ou graduação; filhos sustentados pela família, religiosos, libertos, criminosos pronunciados.

Para ser eleito, além desses requisitos, novos foram impostos. Para se eleger deputado, era necessária renda de quatrocentos mil réis (art. 95, I). Para o cargo de senador, era necessária renda de oitocentos mil réis, além de ter quarenta anos (art. 45, IV).

Em todas as vilas e cidades se criariam câmaras municipais, mantendo a tradição da participação municipal, e nelas haveria eleições para o número de vereadores que a lei

⁵⁸ “Art. 90. As nomeações dos Deputados, e Senadores para a Assembléa Geral, e dos Membros dos Conselhos Geraes das Provincias, serão feitas por Eleições indirectas, elegendo a massa dos Cidadãos activos em Assembléas Parochiaes os Eleitores de Provincia, e estes os Representantes da Nação, e Provincia”. BRASIL. Constituição Política do Império do Brazil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acessada em 06 de fevereiro de 2012.

⁵⁹ “Art. 92. São excluidos de votar nas Assembléas Parochiaes.

I. Os menores de vinte e cinco annos, nos quaes se não comprehendem os casados, e Officiaes Militares, que forem maiores de vinte e um annos, os Bachares Formados, e Clerigos de Ordens Sacras.

II. Os filhos familias, que estiverem na companhia de seus pais, salvo se servirem Officios publicos.

III. Os criados de servir, em cuja classe não entram os Guardalivros, e primeiros caixeiros das casas de commercio, os Criados da Casa Imperial, que não forem de galão branco, e os administradores das fazendas ruraes, e fabricas.

IV. Os Religiosos, e quaesquer, que vivam em Comunidade claustral.

V. Os que não tiverem de renda liquida annual cem mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou Empregos.”

BRASIL. Constituição Política do Império do Brazil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acessada em 06 de fevereiro de 2012.

⁶⁰ “Art. 94. Podem ser Eleitores, e votar na eleição dos Deputados, Senadores, e Membros dos Conselhos de Provincia todos, os que podem votar na Assembléa Parochial. Exceptuam-se

I. Os que não tiverem de renda liquida annual duzentos mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou emprego.

II. Os Libertos.

III. Os criminosos pronunciados em queréla, ou devassa.” BRASIL. Constituição Política do Império do Brazil.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acessada em 06 de fevereiro de 2012.

determinasse (arts. 167 e 168). Nesse momento, a organização política já permitia ver na câmara funções mais semelhantes às atuais prefeituras – sem juízes participando de sua composição.

A carta constitucional foi outorgada em 25 de março de 1824. No dia seguinte, 26, são criadas novas instruções para a realização dessas eleições⁶¹. As normas das Instruções de 1822 também continuaram quase inalteradas.

As eleições seriam realizadas dentro da própria Igreja. Não havia nenhuma norma tratando dos eleitores que não soubessem escrever – não estava impedida sua votação, mas não se explicava como eles assinariam suas cédulas. O voto por procuração também foi permitido nessas leis⁶².

As leis foram modificadas ao longo dos anos por leis de menor relevo – ao menos no que se refere ao sistema eleitoral globalmente visto. Por exemplo, em 26 de março de 1824 se unificou o dia das eleições no Brasil e se apelou à consciência dos que votavam para que se elessem homens probos; em 29 de julho de 1828 se estabeleceu multas para os que faltassem às eleições; o Decreto 6, de novembro de 1828, melhorava a organização dos colégios eleitorais⁶³.

A Lei de 12 de outubro de 1832 foi relevante nesse momento. Através delas, aos deputados eleitos foi outorgado o direito de modificar a Constituição. Através dela foi possível criar o Ato Adicional de n. 16, de 12 de agosto de 1834. Ela modificou as regras para a eleição do regente em sua menoridade, modificando assim a norma da Constituição. Se estabelecia que não seriam mais os representantes eleitos que decidiriam os regentes – os eleitores de paróquia, aqueles escolhidos pelos cidadãos, seriam os responsáveis pela escolha do regente⁶⁴.

3.3 Alteração das Eleições Municipais

⁶¹ FERREIRA, Manoel Rodrigues. A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2001, p. 143.

⁶² FERREIRA, Manoel Rodrigues. A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2001, pp. 143-148.

⁶³ FERREIRA, Manoel Rodrigues. A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2001, pp. 151-152.

⁶⁴ FERREIRA, Manoel Rodrigues. A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2001, pp. 152-154.

Das Ordenações Manuelinas (cuja elaboração terminou em 1495) até 1828, a eleição dos municípios no Brasil se manteve basicamente inalterada. O sistema eleitoral começou a evoluir em 1821, mas não envolveu os governos locais. Apenas em 1º de outubro de 1828 é que se alterou a forma de eleição dos representantes municipais⁶⁵.

O novo sistema municipal se adequava às normas da Constituição de 1824. Poderiam votar e ser eleito aos cargos municipais todos os que cumprissem os requisitos acima descritos – a renda para esses cargos, portanto, era de cem mil réis⁶⁶.

As câmaras eram compostas de nove membros nas cidades e sete nas vilas, além de um secretário (art. 1º). As eleições eram feitas no dia 7 de setembro de todas as cidades, vilas ou lugares onde houvesse câmaras. Os mandatos teriam duração de quatro anos. Para ser eleito, era necessário estar morando há dois anos no local.

O sistema eleitoral municipal, portanto, era direto, uma continuidade da tradição. A principal novidade da lei, no entanto, era que os eleitores com o direito de votar pela primeira vez seriam listados antes das eleições – e fixados nas portas da igreja matriz da cidade conforme o artigo 5º⁶⁷.

A alteração das leis municipais se deu, portanto, em adaptação à carta constitucional. Como consequência, foi estabelecido o voto censitário. Foi uma sensível diminuição do conteúdo democrático das eleições, algo a ser modificado apenas perto da república.

3.4 Papel dos Magistrados na Constituição de 1824

⁶⁵ FERREIRA, Manoel Rodrigues. A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2001, p. 159.

⁶⁶ “Art. 3º Têm voto na eleição dos Vereadores, os que têm voto na nomeação dos eleitores de parochia, na conformidade da Constituição, arts. 91, e 92”. BRASIL. Lei de 1º de outubro de 1828. Disponível em: <www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LIM/LIM-1-10-1828.htm>. Acessada em 22 de maio de 2012.

⁶⁷ “Art. 5º No domingo, que preceder pelo menos quinze dias, ao em que deve proceder-se á eleição, o Juiz de Paz da parochia fará publicar, e affixar nas portas da igreja matriz, e das capellas filiaes della, a lista geral de todas as pessoas da mesma parochia, que têm direito de votar, tendo para esse fim recebido as listas parciaes dos outros Juizes de Paz, que houverem nos differentes districtos, em que a sua parochia estiver dividida. Nos lugares, onde se não tiverem ainda creado os Juizes de Paz, farão os Parochos as listas geraes, e as publicarão pela maneira determinada; recebendo as listas parciaes dos Capellães das filiaes.”. BRASIL. Lei de 1º de outubro de 1828. Disponível em: <www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LIM/LIM-1-10-1828.htm>. Acessada em 22 de maio de 2012.

A Constituição de 1824 não chega a cuidar detalhes como o papel dos magistrados nas eleições – ela é composta de 179 artigos, mas não trata detalhadamente do sistema eleitoral. O Capítulo VI, das eleições, tem apenas oito artigos. É um texto bastante sintético, mais adaptável às modificações impostas pela evolução da sociedade através da modificação de leis, e não do seu próprio texto.

As Instruções de 26 de março de 1824 que a regraram, no entanto, retomam a tradição brevemente interrompida em 1822. O presidente da comissão eleitoral é o juiz ordinário ou juiz de fora da localidade. Ao seu lado estaria o pároco, dois cidadãos para serem secretários e dois escrutinadores – escolhidos esses por aclamação.

Assim, o papel do juiz nas eleições brasileiras retoma sua jornada. O juiz é, novamente, um administrador principal das eleições, responsável por sua organização e seriedade. Além disso, ele também era o responsável pela aplicação de multas e outras penalidades – um aspecto misto entre a jurisdição e a administração nesse sentido.

Na lei de 1828, relacionada às eleições municipais, se reafirmava o papel de administrador e organizador do juiz. Eles eram os responsáveis por fazer as listas gerais de eleitores e publicar elas nas postas das igrejas – conforme diz o artigo quinto. Era também ele o responsável pela contagem dos votos dos cidadãos⁶⁸

O papel jurisdicional do juiz já também está mais claro, agora que há previsão de um judiciário separado do executivo – algo que as ordenações não faziam. O artigo 88⁶⁹ da lei de 1828 fala das decisões dos juízes em aplicar multas, e diz que dessas sentenças caberia apelação nos casos da lei. Os casos a serem resolvidos poderiam ser menores, mas sem dúvida ao lado

⁶⁸ “Art. 11. A mesa com os assistentes, antes de se dissolver, procederá ao exame, e apuração dos votos para Juizes de Paz, e seus Supplentes, separando as cédulas, segundo os districtos de cada um dos votantes, e declarará, depois de apurados os votos, os que sahirem eleitos pela maioria para os mesmos districtos; participando a eleição por officio á respectiva Camara”. BRASIL. Lei de 1º de ourubro de 1828. Disponível em: <www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LIM/LIM-1-10-1828.htm>. Acessada em 22 de maio de 2012.

⁶⁸ FERREIRA, Manoel Rodrigues. A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2001, p. 143.

⁶⁹ “Art. 88. Os Juizes de Paz são os privativos para julgarem as multas por contravenções ás posturas das Camaras a requerimento dos Procuradores dellas, ou das partes interessadas: e no processo seguirão o disposto nas Leis, que regularem suas attribuições, dando em todos os casos appellação na fórma das mesmas Leis, se a parte o requerer, logo que se lhe intimar a sentença”. BRASIL. Lei de 1º de ourubro de 1828. Disponível em: <www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LIM/LIM-1-10-1828.htm>. Acessada em 22 de maio de 2012.

do papel administrativo, o juiz também era o agente estatal imbuído do poder de resolver as controvérsias – um dos aspectos possíveis da palavra jurisdição⁷⁰.

CONCLUSÕES

A apresentação do quadro amplo do sistema eleitoral permite concluir, inicialmente, que o Brasil tem uma tradição ímpar no Direito Eleitoral. As eleições começaram muito precocemente no Brasil e foram normatizadas de maneira democrática, consideradas as limitações sociais e doutrinárias dos diversos momentos anteriores ao liberalismo. Os problemas de abuso do sistema são conhecidos, como destacou eventualmente o importante historiador do Direito Eleitoral, FERREIRA, mas era um sistema que ia além do ordinário e permitiu envolvido da população nas eleições ao longo da maior parte da história do Brasil. O Direito Eleitoral brasileiro, com origens nas câmaras municipais do século XVI, é uma constante na história do Brasil.

Os magistrados, nesse cenário, foram uma presença permanente. Eles organizaram as eleições desde os primeiros momentos da história brasileira, o que indica que o surgimento da Justiça Eleitoral é a consolidação e organização de um fenômeno secular. Depois do período estudado, ainda se passariam mais cem anos, mas ao final da trajetória, essa conformação normativa se traduziria em uma nova organização institucional, originária do Brasil, sem transplantes estrangeiros e responsável por garantir estabilidade em um dos elementos mais delicados do processo democrático.

REFERÊNCIAS

⁷⁰ “Que ela é uma função do Estado e mesmo monopólio estatal, já foi dito; resta agora, a propósito, dizer que a jurisdição é, ao mesmo tempo, poder, função e atividade. Como poder, é manifestação do poder estatal, conceituado como capacidade de decidir imperativamente e impor decisões. Como função, expressa o encargo que têm os órgãos estatais de promover a pacificação dos conflitos interindividuais, mediante a realização do direito justo através do processo. E como atividade ela é o complexo de atos do juiz no processo, exercendo o poder e cumprindo a função que a lei lhe acomete”. CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; PELLEGRINI GRINOVER, Ada; RANGEL DINAMARCO, Cândido. Teoria Geral do Processo. 23ª. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 145.

ARINOS DE MELO FRANCO, Afonso. *O Constitucionalismo de D. Pedro I no Brasil e em Portugal*. Brasília: Ministério da Justiça, 1994.

BERBEL, Márcia Regina. *Os apelos nacionais nas cortes constituintes de Lisboa (1821/22)*. In *A independência brasileira: novas dimensões*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BONAVIDES, Paulo. *História Constitucional do Brasil*. Brasília: 1989.

BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acessada em 06 de fevereiro de 2012.

BREWER-CARÍAS, Allan R. *La Constitución de Cádiz de 1812 y los Principios del Constitucionalismo Moderno: Su Vigencia em Europa y em América*. Anuario Jurídico Villanueva, Madri, Volume III, 2009, p. 26.

CAIRÚ, José da Silva Lisboa, Visconde de. *Historia dos principaes successos politicos do Imperio do Brasil (Parte X)*. Rio de Janeiro: Na Typographia Imperial e Nacional, 1827. Disponível em: <http://www.brasiliana.usp.br/bbd/bitstream/handle/1918/00858820/008588-2_COMPLETO.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2011.

CUERVO LO PUMO, Caetano. *Limites do Intervencionismo Judicial no Processo Eleitoral Brasileiro: O problema da Legitimidade Democrática e Representativa no Sufrágio*. 2009. 162 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul.

ESPANHA. *Constitución Política de la Monarquía Española*. In LABASTIDA, Horacio. *Las Constituciones Españolas*. 1ª Edição. Cidade do México: Universidade Nacional Autónoma do México, 1994.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Editora Globo, 2001.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro*. Brasília: Senado Federal, 2001.

GOMES, Laurentino. 1808. *Como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a História de Portugal e do Brasil*. 2ª Edição. São Paulo: Editora Planeta, 2011.

JORGE, José Alfredo Luiz. *Direito Eleitoral*. Campinas: Millennium Editora, 2004.

MELLO MORAES, Alexandre José. *Historia do Brasil-reino e Brasil-imperio compreendendo: A historia circunstanciada dos ministerios, pela ordem chronologica dos gabinetes ministeriaes, seus programmas, revoluções politicas que se derão, e cores com que apparacerão, desde a dia 10 março de 1808 até 1871*. Rio de Janeiro: Typ. de Pinheiro & C., 1871, p. 45

MICHELS, Vera Maria Nunes. *Direito Eleitoral: de acordo com a Lei nº 9.503/97*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, *Barão de*. *L'esprit des lois*. Saint-Amand: Édition Gallimard, 1995.

PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil – da Colônia a 6ª República*. 2.ed. revista. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002. Pp. 22-24

PORTUGAL. *Ordenações Filipinas*. Rio de Janeiro: Cândido Mendes de Almeida, 1870. Acessado em: 21 de maio de 2013. Disponível em: <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/11p153.htm>>.

PRADO JÚNIOR, Caio Prado. *Evolução Política do Brasil*. Colônia e Império. São Paulo: Editora Brasiliense, 2010.

VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín. *La Constitución de Cádiz y el Liberalismo español del Siglo XIX*. Revista de las Cortes Generales, Número 10, 1987. Disponível em: <<http://www.cervantesvirtual.com/obra/la-constitucin-de-cdiz-y-el-liberalismo-espaol-del-siglo-xix-0/>>. Acesso em: 08 dez. 2011.