® BuscaLegis.ccj.ufsc.br

O processo eleitoral no Brasil Império

Eneida Desireé Salgado*

O contexto político e social do Brasil Império é parcialmente revelado pela legislação eleitoral editada em profusão durante todo o período. Uma descrição dos principais pontos de cada diploma legal, com breve referências a acontecimentos políticos, dará uma noção das demandas e das respostas apresentadas. Ao fim do estudo serão analisados os aspectos mais relevantes do processo eleitoral.

O Imperador declara-se aclamado pelo povo, coloca-se acima do pacto social e outorga a Constituição de 1824. Abandona, assim, os princípios liberais filosóficos e políticos da Constituinte, sua idéia de contrato social (ainda que com os atores trocados – aqui são os proprietários rurais contra a burguesia), e as propostas de valorização da representação nacional, de insolubilidade da Câmara de Deputados, dos limites ao poder do Imperador.

A Constituição apresenta o Império Brasileiro como a associação política de todos os cidadãos brasileiros e institui um governo monárquico, hereditário, constitucional e representativo.

É reconhecida cidadania brasileira aos nascidos no Brasil (exceto se filho de pai estrangeiro que resida no país por serviço da sua Nação); filhos de pai ou mãe brasileiros nascidos no estrangeiro e que vierem estabelecer domicílio no Império; filhos de pai brasileiro que reside no estrangeiro a serviço do Império, ainda que não venha a estabelecer domicílio no Brasil; os nascidos em Portugal e suas possessões, residentes no Brasil na época da proclamação da independência e que aderiram a essa expressa ou tacitamente pela

continuação da sua residência; e os estrangeiros naturalizados, qualquer que seja a sua religião.

Perde os direitos de cidadão brasileiro o que se naturalizar em país estrangeiro; o que, sem licença do Imperador, aceitar emprego, pensão ou condecoração de governo estrangeiro; e o que for banido por sentença.

A suspensão dos direitos políticos se dá por incapacidade física ou moral e por sentença condenatória a prisão, ou degredo, enquanto durarem os seus efeitos.

As eleições para Deputados e Senadores da Assembléia Geral e os membros dos Conselhos Gerais das Províncias são indiretas. Os votantes ("massa dos cidadãos ativos") elegem os Eleitores de província que elegem os representantes.

Têm direito a voto nas eleições primárias os cidadãos brasileiros no gozo dos direitos políticos e os estrangeiros naturalizados, salvo: 1) os menores de 25 anos (exceto casados e oficiais militares maiores de 21 anos, bacharéis formados e clérigos de ordens sacras); 2) os filhos famílias, que estiverem na companhia de seus pais, salvo se servirem ofícios públicos; 3) os criados de servir, em cuja classe não entram os guarda-livros e primeiros-caixeiros das casas de comércio, os criados da Casa Imperial que não forem de galão branco, e os administradores das fazendas rurais e fábricas; 4) os religiosos, e quaisquer que vivam em comunidade claustral; e 5) os que não tiverem de renda líquida anual cem mil réis por bens de raiz (imóveis), indústria, comércio ou emprego. Este é o voto censitário, uma restrição ao direito de sufrágio.

As condições de elegibilidade para Eleitores de província, além da condição de votante, excluem os que não tiverem renda líquida anual de duzentos mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego; os libertos; e os criminosos pronunciados em querela ou devassa.

Para ser eleito membro dos Conselhos Gerais de Província são necessárias idade de vinte e cinco anos, probidade e decente subsistência. Não podem ser eleitos o Presidente da Província, o Secretário e o Comandante de Armas.

Não podem ser Deputados os que não tiverem quatrocentos mil réis de renda líquida, os estrangeiros naturalizados e os que não professarem a religião do Estado (Religião Católica Apostólica Romana, segundo o artigo 5º).

Para o cargo de Senador requer-se: seja cidadão brasileiro no gozo dos direitos políticos, com mais de 40 anos; seja pessoa de saber, capacidade e virtudes, com preferência os que tiverem feito serviços à Pátria; e tenha rendimento anual por bens, indústria, comércio ou emprego, a soma de oitocentos mil réis. Os príncipes da Casa Imperial são Senadores por direito e terão assento no Senado logo que chegarem à idade de vinte e cinco anos.

Deputados e Senadores podem ser eleitos por qualquer Província, não sendo levado em consideração seu domicílio, residência ou naturalidade.

Para as Câmaras Municipais a eleição é direta, como já ocorria na Colônia. A Constituição não estabelece condições de elegibilidade dos Vereadores, o que será disciplinado pela Lei de 1º de outubro de 1828.

Embora haja instâncias de representação do povo, o Poder Moderador concentra poderes nas mãos do Imperador, de forma a reduzir consideravelmente a atuação dos outros poderes. O Poder Moderador possibilita ao Imperador, com a finalidade de velar "sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais Poderes Políticos", nomear Senadores (dentre os constantes em lista tríplice, formada com os mais votados em eleição indireta); convocar extraordinariamente a Assembléia Geral; sancionar os decretos e resoluções da Assembléia, para que tenham força de lei; aprovar e suspender interinamente as resoluções dos Conselhos Provinciais; prorrogar ou adiar a Assembléia Geral, e dissolver a Câmara dos Deputados nos casos em que o exigir a salvação do Estado, convocando imediatamente outra que a substitua; suspender os magistrados por queixas feitas contra eles; perdoar e moderar as penas impostas aos réus condenados por sentença; e conceder anistia em caso urgente.

Ainda, como Chefe do Poder Executivo, o Imperador nomeia magistrados; expede decretos, instruções e regulamentos adequados à boa execução das leis. E nomeia o Presidente da Província, podendo removê-lo quando entender que assim convém ao bom serviço do Estado.

O Decreto de 26 de março de 1824 traz instruções para as eleições de Deputados, Senadores e membros dos Conselhos Gerais de Províncias. Não há alistamento ou registro prévio de votantes. Nenhum cidadão que tem o direito de votar pode isentar-se de apresentar sua lista de nomeação, mas pode fazê-lo por procurador.

Este decreto apresenta mais uma condição de elegibilidade para Eleitor de província: “ser homem probo, e honrado, de bom entendimento, sem nenhuma sombra de suspeita ou inimizade à causa do Brasil”1 . Declara, ainda, que o Deputado deve ter a maior instrução, reconhecidas virtudes, verdadeiro patriotismo e decidido zelo pela causa do Brasil.

Nenhum Eleitor poderá nomear para Deputado ou Senador seus ascendentes, descendentes, irmãos, tios e primos irmãos, sob pena de perder o voto ativo e passivo.

A apuração dos votos é feita pela mesa paroquial, sistema que será mantido até o final do Império.

A Lei de 15 de outubro de 1827 cria os Juízes de paz e regulamenta sua eleição. Os Juízes de paz são eleitos como os Vereadores (eleição direta) e para exercer o cargo se exigem os mesmos requisitos dos Eleitores.

O Decreto de 29 de julho de 1828 estabelece eleições simultâneas, com o prazo máximo de 6 meses para a conclusão. Impõe multa aos faltosos e às mesas que não cumprirem seus prazos.

A Lei de 1º de outubro de 1828 estabelece o processo de eleição das Câmaras Municipais e dos Juízes de Paz. A eleição ocorre a cada 4 anos, não altera os requisitos para os votantes (que aqui são eleitores: a eleição é direta). As condições de elegibilidade para Vereador são direito de voto e dois anos de domicílio no termo (vila ou cidade). A lista dos aptos a votar é feita pelo Juiz de paz (ou Pároco, onde aquele não existir), com recurso para a assembléia eleitoral. O alistamento é compulsório, ex officio, independe de manifestação do eleitor. É imposta multa ao votante que não comparecer sem apresentação de legítimo impedimento. É possível a reeleição e não podem servir como Vereadores conjuntamente pai, filho, irmãos ou cunhados. O Vereador mais votado é o presidente da Câmara.

São funções da Câmara: o governo econômico; dar posse ao Presidente da Província; repartir o termo em distritos; dar título aos Juízes de Paz; formar comissões para verificar os estabelecimentos públicos de caridade, prisões e informar de seu estado e dos melhoramentos que precisam; construir ou reformar praças públicas; informar ao Conselho Geral os maus tratamentos e atos de crueldade contra os escravos; e, ainda, apresentar ao Conselho Geral proposta de criação, revogação ou alteração de uma lei peculiar. As Câmaras exercem ainda posturas policiais em seus termos (polícia administrativa: licenças,

autorizações, inspeções): Há que se ressaltar a inexistência de figura equivalente aos prefeitos municipais neste período do Império.

As eleições são passíveis de fraude, a mesa pode recusar o voto de qualquer cidadão. A parcela da população que detém o direito de voto não tem a sua vontade política respeitada, pelos desvios nas apurações. Não existem instâncias verdadeiramente representativas, as correntes políticas não representam o interesse do povo2 .

Revoltas populares, a nomeação de um ministério sem tendência definida e a posterior nomeação de um ministério absolutista, a oposição da Câmara dos Deputados (os grupos começam a surgir na segunda legislatura, de 1830 a 1833) e a atuação da imprensa apontam duas alternativas: o despotismo ou a abdicação.

D. Pedro abdica e inicia-se o período regencial. A Câmara torna-se o centro do Poder.

Os liberais que lideram o movimento pela queda de D. Pedro I, ao tomar o poder, tornam-se conservadores (quase reacionários). Não há reformas significativas. Há desagregação dos movimentos populares, com a debandada de seus líderes.

Promulga-se a Lei de 14 de junho de 1831, que disciplina a eleição para a Regência trina permanente, por sessão conjunta da Assembléia Geral. A Regência exerce o Poder Moderador e o Poder Executivo, com algumas restrições. Não pode dissolver a Câmara dos Deputados, perdoar Ministros e Conselheiros do Estado, conceder anistia em caso urgente, conceder títulos, honras, ordens militares e distinções, nomear conselheiros de Estado e dispensar as formalidades que garantem a liberdade individual.

Um golpe é tentado em abril, para o retorno dos conservadores, e o Ministro da Justiça tenta outro em julho, frente ao desprezo do Senado no afastamento de Bonifácio, tutor imperial. Ambos falham. Em dezembro de 1833, a Sociedade Conservadora é dissolvida e o tutor é destituído e preso.

Há revoltas em várias partes do país, levantes nas Províncias. Revolta dos cabanos no Pará (com a proclamação de uma República e a tomada do poder pelas classes populares3), acontecimentos simultâneos no Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco e depois Sergipe e Maranhão. Exige-se maior parcela de poder para as Províncias.

A Lei nº 16 de 12 de agosto de 1834, Ato Adicional4 , traz várias alterações à Constituição imperial. Substitui os Conselhos Gerais por Assembléias Legislativas

Provinciais, atendendo às reivindicações das lideranças políticas das Províncias. Os seus membros são eleitos da mesma maneira e pelos mesmos Eleitores da Assembléia Geral; sua legislatura, no entanto, é de dois anos.

Estabelece a competência legislativa das Assembléias: divisão civil, judiciária e eclesiástica e mudança da capital da Província; instrução pública; casos de desapropriação por utilidade municipal ou provincial; polícia e economia municipal; fixação das despesas municipais e provinciais; repartição das rendas; criação e supressão de empregos municipais e provinciais; obras públicas.

Também é competência das Assembléias Legislativas Provinciais: organizar os Regimentos internos; fixar a força policial; autorizar Câmaras Municipais e o Governo Provincial a contrair empréstimo; regular a Administração dos bens provinciais; decidir sobre processo contra o Presidente da Província; decretar suspensão e demissão de magistrado. As leis e resoluções destas Assembléias são sancionadas pelo Presidente da Província. O veto do Presidente pode ser afastado pela Assembléia Provincial. Os membros das Assembléias Provinciais são invioláveis pelas opiniões que emitirem no exercício de suas funções.

O Ato Adicional aponta a competência dos Presidentes de Província: convocar a nova Assembléia Provincial, ordinária e extraordinariamente; suspender a publicação das leis provinciais através do veto; e expedir ordens, instruções e regulamentos adequados à boa execução das leis provinciais.

A Regência torna-se una, com mandato de 4 anos, escolhida pelos Eleitores por escrutínio secreto em dois cidadãos brasileiros natos, um não nascido na Província do Eleitor. A eleição é simultânea em todas as Províncias. As atas dos colégios eleitorais são enviadas ao Presidente do Senado que faz a apuração em sessão conjunta, sendo eleito regente o que obter o maior número de votos.

Por fim, suprime o Conselho de Estado, até então formado por conselheiros vitalícios nomeados pelo Imperador, e ouvido em todos os negócios graves e medidas gerais da administração pública e no exercício do poder moderador.

A Ato Adicional tende à descentralização, com a emancipação do poder legislativos das Províncias, que exercem tutela sobre os seus municípios.

O padre Diego Antonio Feijó é eleito regente em 1835, e busca sufocar as revoltas populares. Renuncia dois anos depois, pondo fim a governo liberal moderado. Assume a Regência Pedro de Araújo Lima.

A partir de 1837 o Brasil percorre uma trajetória reacionária, com a alternância dos partidos no poder sem alteração substancial da situação política. Não é incomum a troca de partidos pelos políticos.

A maioridade de D. Pedro II em 1840 busca pôr fim ao período de transição, em direção à consolidação monárquica, inserida em uma luta pelo poder entre liberais e conservadores, com a vitória final destes. Neste mesmo ano é editada a Lei nº 105, de 12 de maio, que, com a alegação de interpretar alguns artigos da Reforma Constitucional, altera-lhe o sentido, sendo o ato mais enérgico da reação conservadora. As Assembléias Provinciais cedem ao poder legislativo geral. É o retorno do Império centralizador5.

O Conselho de Estado renasce em 1841, ano da eleição do cacete dirigida pelo liberal Antônio Carlos. No ano seguinte ocorre a Revolução liberal e a promulgação do Decreto nº 157 de 4 de maio, que dá instruções para a realização das eleições gerais e provinciais.

O primeiro capítulo deste decreto estabelece o processo de alistamento dos cidadãos ativos através de uma Junta composta pelo Juiz de Paz (presidente), pelo Pároco e um Fiscal (subdelegado). Busca diminuir a influência das mesas receptoras e apuradoras de votos, mas inclui autoridade policial na Junta, dando lugar à violência que, em nome do Imperador, dirigia as eleições. São feitas duas listas – a dos votantes e a dos elegíveis –, e exige-se pelos menos um mês de domicílio na paróquia para o alistamento, que continua independente de requerimento.

Após a formação das listas, estas são fixadas em edital, cabendo reclamações e representações à Junta por inclusões ou exclusões indevidas. Contra abusos e ilegalidades na formação e alteração das listas cabe representação aos Presidentes de Província e ao Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império.

Não são aceitos votos de cidadãos não constantes da lista e não existe mais o voto por procuração. A composição da mesa paroquial através de sorteio e posterior eleição é longamente disciplinada. Cabe à mesa reconhecer a identidade dos votantes (desde sempre um problema no processo eleitoral do Império, com a existência de “fósforos”6), receber as

cédulas, numerá-las e apurá-las. O votante escolhe tantos nomes quanto o número de Eleitores a nomear. As cédulas podem ser examinadas por qualquer interessado após a apuração.

A Lei nº 387 de 19 de agosto de 1846, Lei regulamentar das eleições do Império do Brasil, com 129 artigos, disciplina todas as eleições. É uma Lei iniciada e discutida pelo Parlamento. Mantém a eleição indireta para Senadores e Deputados e a eleição direta para Vereadores e Juízes de paz. Para a qualificação dos votantes, impõe uma Junta de Qualificação, presidida pelo Juiz de paz e formada por quatro membros nomeados pelos Eleitores, através de um complicado processo descrito minuciosamente. Nomeada a junta, ficam suspensos os processos cíveis que envolvam os membros bem como não se podem intentar contra eles novos processos crimes, salvo o caso de prisão em flagrante delito. Já não conta com a autoridade policial, cuja interferência mostrou resultados lamentáveis.

A qualificação, ainda ex officio, é feita pelos requisitos constitucionais, lançada em livro e lavrada ata. A lista é colocada em edital na Matriz e são enviadas cópias parciais para os distritos. Há revisão anual da lista de qualificação. Queixas, reclamações e denúncias contra a lista ou os trabalhos da Junta podem ser apresentadas por qualquer cidadão; a Junta analisa e decide motivadamente. Desta decisão cabe recurso para o Conselho Municipal de Recurso, formado pelo Juiz Municipal, o Presidente da Câmara Municipal e o Eleitor mais votado. Da decisão do Conselho cabe recurso para a Relação do Distrito; se provido, o Conselho é multado.

A eleição dos Eleitores é simultânea em todo o país. A formação da mesa paroquial segue o mesmo rito da formação da junta de qualificação. Compete à mesa paroquial o reconhecimento da identidade dos votantes ("podendo ouvir, em caso de dúvida, o testemunho do Juiz de Paz, do Pároco, ou de Cidadãos em seu conceito abonados"), a apuração dos votos dos votantes, a expedição de diplomas aos Eleitores e a decisão de quaisquer dúvidas acerca do processo eleitoral.

A mesa não recebe voto de quem não esteja incluído na lista de qualificação, de quem não comparecer pessoalmente e cédulas rasuradas, com nomes riscados, alterados ou substituídos por outros. As cédulas podem ou não ser assinadas. Indicam-se tantos nomes quanto as vagas para Eleitores (estabelecida a relação de quarenta votantes para um Eleitor enquanto não for fixado o número por lei).

Os Eleitores são eleitos por maioria relativa. Cópia da ata de apuração serve de diploma ao Eleitor.

A eleição secundária ocorre através dos Colégios Eleitorais, onde se reúnem os Eleitores. É constituída uma mesa interina para a eleição da mesa. Os poderes (condições de elegibilidade) dos Eleitores são verificados e dá-se a eleição dos Deputados, votando-se em tantos nomes quantos forem os Deputados a eleger. A cédula deve ser assinada.

Para Senador, em caso de existência de vaga – pois durante todo o Império o Senado é vitalício – a eleição no Colégio Eleitoral é feita em três nomes. Os três mais votados formam uma lista tríplice para a escolha do Imperador.

Esta lei dispõe que a eleição para membros das Assembléias Provinciais se dará da mesma forma da eleição para Deputados. E estabelece a idade de 25 anos, probidade e decente subsistência como condições de elegibilidade, com as ressalvas da Constituição em relação aos votantes. Impõe a inelegibilidade do Presidente da Província, de seu Secretário e do Comandante de Armas para este cargo.

A apuração final dos votos é realizada pela Câmara Municipal da Capital da Província, que se limita a somar os votos constantes nas atas dos colégios eleitorais.

A eleição dos Juízes de paz e Vereadores é direta, e realizada a cada quatro anos. O presidente da Junta de Qualificação é o presidente da Assembléia Paroquial. A mesa para a recepção e apuração dos votos é formada da mesma maneira das mesas para a eleição primária.

Mantêm-se as condições de elegibilidade para Vereador (direito de voto e dois anos de domicílio no termo) e estabelece-se para Juiz de Paz a necessidade de gozar do direito de voto e residência no distrito. Vota-se em duas cédulas distintas, uma para cada eleição, em quantos nomes forem as vagas (nove ou sete para Vereadores, quatro para Juízes de Paz). A apuração é realizada pela Câmara Municipal.

As disposições gerais estabelecem a proibição do voto por procuração, a elegibilidade de Deputados e Senadores independentemente da Província (conforme dispõe a Constituição), a proibição do Eleitor votar em ascendente, descendente, irmão, tio e primo-irmão para Deputado, Senador ou membro de Assembléia Provincial, e multas para o descumprimento da lei.

O Decreto nº 484 de 25 de novembro de 1846, ao declarar como deve avaliar-se a renda líquida necessária para votar e ser votado, "atualiza" o montante disposto na Constituição, dobrando a renda em todos os casos.

Em 1847 o Imperador passa a nomear o Presidente do Conselho de Ministros, que nomeia o Ministério, instaurando práticas políticas parlamentaristas.

Os praieiros, revoltados há alguns anos, apresentam em 1848 o programa do Partido da Praia, que inclui voto livre e universal do povo brasileiro, liberdade de pensamento através da imprensa e extinção do Poder Moderador.

O Decreto nº 842 de 19 de setembro de 1855 estabelece distritos para a eleição de Deputados e membros das Assembléias Provinciais (eleição de segundo grau), sob a bandeira da representação das minorias7.

As Províncias são divididas em tantos distritos quanto forem os Deputados a serem eleitos. Eleitores se reúnem na cidade ou vila mais central do Distrito para elegerem o Deputado e os membros da Assembléia correspondentes, por maioria absoluta. Podem ser realizados mais dois turnos de votação.

A cédula, não assinada, passa a ser fornecida pela mesa. São inelegíveis nos distritos em que exercem autoridade ou jurisdição os Presidentes de Província e seus Secretários, os Comandantes de Armas e Generais em Chefe, os Inspetores de Fazenda Geral e Provincial, os Chefes de Polícia, os Delegados e Subdelegados e os Juízes de Direito e Municipais.

Este sistema favorece o aparecimento de lideranças locais, "notabilidades de aldeia", desagradando os antigos líderes que vêem um enfraquecimento dos partidos, transformados em grupos. Apenas uma legislatura é eleita sob esta lei.

Logo a Câmara altera os círculos com o Decreto nº 1082 de 18 de agosto de 1860, estabelecendo a eleição de três Deputados por distrito e na mesma proporção os membros da Assembléia Provincial. Estes agora são eleitos por maioria relativa de votos e não há mais suplentes: em caso de vaga, é realizada uma nova eleição. Fixa o número de um Eleitor para cada trinta votantes.

Inclui os Juízes de Órfãos nos casos de inelegibilidade e ainda estabelece o prazo de seis meses antes da eleição para a desincompatibilização dos ocupantes dos cargos.

Cinco legislaturas são eleitas com o sistema de distritos de três Deputados: em quatro delas há representantes de ambos os partidos. Na última, 1872-75, os liberais não concorrem em protesto contra a dissolução da Câmara anterior.

Há um movimento favorável à eleição direta, com um pensamento democrático-liberal. A Monarquia entra em crise. Em 1868 é publicado o programa da Opinião Liberal (Senado temporário e eletivo, sufrágio direto e generalizado, eleição dos Presidentes de Províncias, entre outras propostas) e, em 1870, o Manifesto Republicano.

O Decreto nº 2675 de 20 de outubro de 1875, patrocinado por um conservador – visconde do Rio Branco – incumbido de realizar o programa liberal, altera o sistema eleitoral. A Província volta a ser a circunscrição e cada votante deve escolher tantos nomes de cidadãos elegíveis quantos corresponderem a dois terços dos Eleitores que a paróquia deve dar. A justificativa do voto limitado, ou lista incompleta, é a mesma dos círculos: permitir a representação das minorias8. Duas legislaturas são eleitas sob este sistema, a primeira com os dois partidos representados, mas com um resultado abaixo do esperado. Na segunda legislatura, a Câmara é unânime.

Estabelece ainda voto secreto para a eleição da Junta Paroquial pelos Eleitores (cujos membros devem ter os requisitos exigidos para Eleitor), presidida pelo Juiz de Paz. Uma Junta Municipal, composta pelo Juiz Municipal ou substituto do Juiz de Direito e dois membros eleitos pelos Vereadores, verifica e apura o trabalho das juntas paroquiais. Os juízes passam a ser fiscais das eleições, atendendo a um reclamo antigo.

A Junta Paroquial organiza a lista de votantes e Eleitores, indicando o nome, idade, estado, profissão, instrução, filiação, domicílio e renda conhecida (casos arrolados na lei: oficiais, advogados e solicitadores, médicos, cirurgiões e farmacêuticos, bacharéis, clérigos, professores, proprietário e administradores de fazendas rurais, fábricas e oficinas, entre outros), renda provada (meios de prova de renda legal estabelecidos na lei) ou renda presumida (declaração expressa dos motivos da presunção e fontes de informação utilizadas). A Junta, que se reúne em sessões públicas, recebe reclamações e queixas, mas, a partir delas, pode apenas incluir nomes nas listas.

As listas são examinadas pela Junta Municipal, em sessões públicas para a verificação e apuração. Sua competência abrange apurar e organizar definitivamente as listas de votantes e elegíveis; incluir e excluir nomes; apreciar (com recurso necessário ao

Juiz de Direito) queixas, denúncias, reclamações contra as Juntas Paroquiais; e conhecer ex officio (também com recurso necessário) irregularidades, vícios e nulidades nos trabalhos das Juntas Paroquiais.

As listas produzidas pela Junta Municipal são publicadas em editais e pela imprensa por dois meses. Cabe recurso de suas decisões para o Juiz de Direito. Se for o caso de exclusão da lista, o recurso pode ser dirigido também para a Relação do Distrito. Este Tribunal também analisa, em recurso necessário, decisões sobre irregularidades e vícios que importem nulidade da qualificação. A lei traz os casos de nulidade dos trabalhos da Junta Paroquial de qualificação e da Junta Municipal.

A qualificação dos votantes e Eleitores é realizada de dois em dois anos. Só podem ser eliminados nomes das listas em caso de morte, perda da capacidade política ou mudança de município. Há a emissão de título de qualificação.

Este decreto determina uma proporção distinta para estabelecer o número de Eleitores em cada Província: aqui a razão é de um Eleitor para quatrocentos habitantes.

Disciplina ainda, com muitos detalhes, a formação e a competência das mesas das assembléias paroquiais, que continuam verificando a identidade dos votantes. No entanto, a lei estabelece expressamente que o erro de nome ou a contestação de identidade não poderá servir de pretexto para que deixe de ser admitido a votar o cidadão que acudir à chamada, apresentar o seu título de qualificação cujo número de ordem coincida com o da lista geral, e, escrevendo seu nome perante a mesa, mostrar que a letra é igual à da assinatura do título, ou, não sabendo escrever, provar com o testemunho de pessoas fidedignas que é qualificado. Se a dúvida persistir, toma-se o voto em separado.

O horário de funcionamento da mesa é fixado em lei: das 10 às 16 horas, sendo lavrada ata ao final de cada dia de eleição, com menção expressa do número de cédulas recebidas. Cabem protestos, no ato da eleição, de cidadão votante na paróquia.

A mesa apura os votos e expede diploma aos Eleitores. Não se admite questão sobre a inelegibilidade de eleito se o seu nome estiver na lista da qualificação como cidadão elegível.

A eleição de segundo grau também se dá pelo voto em dois terços, assim como a eleição de Vereadores e Juízes de paz.

O Juiz de Direito é competente para conhecer da validade ou nulidade da eleição de Juízes de Paz e Vereadores, mas só pode fazê-lo mediante reclamação apresentada até trinta dias após a apuração. A eleição é nula no caso de nulidades da junta de qualificação ou fraude plenamente comprovada e que prejudique o resultado da eleição. Do despacho que aprova a eleição cabe recurso de qualquer cidadão votante no município; do que a anula, há recurso necessário com efeito suspensivo para a Relação do Distrito.

Não podem ser votados para Deputados os Bispos nas suas Dioceses. Não podem ser votados para Deputados, Senadores e Membros das Assembléias Legislativas Provinciais, nas Províncias onde exercerem jurisdição: os Presidentes de Província e seus Secretários, os Vigários, os Comandantes de Armas e Generais em Chefe, os Inspetores de Fazenda Geral e Provincial, os Procuradores Fiscais, os Chefes de Polícia, os Delegados e Subdelegados, os Promotores Públicos, os Curadores Gerais de Órfãos, os Desembargadores, os Juízes de Direito, Municipais, Substitutos e de Órfãos, e os Inspetores ou Diretores Gerais da Instrução Pública. Incompatibilidade persiste para quem haja ocupado o cargo nos seis meses anteriores à eleição secundária; em caso de dissolução da Câmara, este prazo é reduzido para três meses.

Ainda não podem ser votados para Deputados, Senadores e Membros das Assembléias Legislativas Provinciais os empresários, diretores, contratadores, arrematantes ou interessados na arrematação de rendimentos, obras ou fornecimentos públicos naquelas Províncias em que os respectivos contratos e arrematações tenham execução e durante o tempo deles.

Continua a campanha do Partido Liberal, agora no governo, pela eleição direta. Acredita-se que isto impedirá as fraudes e a mentira eleitoral. Há quem defenda eleições diretas nas cidades e indiretas no interior, sob o argumento de um alegado despreparo intelectual do homem do campo (ainda que este possua os demais requisitos da cidadania ativa – como a renda de duzentos mil réis); teme-se, também, a influência absoluta do senhor de terras no resultado das eleições.

O Imperador, comandante da reforma, dá amplos poderes ao chefe do gabinete, José Antonio Saraiva. A alteração é feita por lei, não em sede constitucional – teme-se uma Constituinte que derrube a monarquia.

O projeto apresenta dois propósitos: a eleição direta e a exclusão do voto do analfabeto, e tenta elevar (uma vez mais) o censo, duplicando-o. Atendem-se, assim, as reivindicações dos liberais sem apavorar os conservadores: o povo se manifesta diretamente, mas só o povo mais "qualificado".

Ruy Barbosa redige a lei e a defende na Câmara, justificando a exclusão do operário, do elemento popular, para evitar inconsistência ao processo eleitoral e possibilitar que os operários, contribuindo para o eleitorado em proporção menor, possam fazê-lo com toda a energia de seu contingente9. O censo, no entanto, não é alterado.

O Decreto nº 3029 de 09 de janeiro de 1881, chamado Lei Saraiva, reforma a legislação eleitoral, substituindo toda a legislação anterior.

A eleição dos Senadores e Deputados para a Assembléia Geral, dos membros das Assembléias Legislativas Provinciais e quaisquer autoridades eletivas é direta.

É eleitor o cidadão brasileiro com renda líquida anual não inferior a duzentos mil réis, com as exceções da Constituição (os menores de 25 anos, os filhos famílias, os criados de servir e os religiosos). A prova de renda é longamente especificada. Fora da prova legal, é necessário um processo sumário perante o Juiz de Direito, e de sua sentença, necessariamente fundamentada, cabe recurso voluntário para o Tribunal de Relação.

As certidões e documentos exigidos para o alistamento dos eleitores são isentos de selos e quaisquer outros direitos. O alistamento é preparado pelo Juiz Municipal e definitivamente organizado pelo Juiz de Direito; se a comarca possui mais de um Juiz de Direito, todo o trabalho de alistamento é de competência destes. A atuação das autoridades judiciárias no alistamento (e na apuração) vem para diminuir os desvios da vontade do eleitor – no entanto, os juízes do Império têm os seus interesses políticos.

O alistamento é voluntário, ex officio apenas para os Juízes de Direito e Juízes Municipais. Há o registro do alistamento pelo Tabelião (trabalho preferencial), e cópia do alistamento geral é enviado aos Presidentes de Província ou Ministro do Império da Corte, além de publicado em edital.

É emitido um título de eleitor para a identificação na hora de votar. Na solicitação de novo título, em caso de perda, exige-se justificação e citação do promotor público.

A revisão do alistamento é feita todo ano, com as eliminações, inclusões e alterações publicadas, com seus motivos, em edital. As decisões dos Juízes de Direito sobre

o alistamento são definitivas; mas cabe recurso sem efeito suspensivo para o Tribunal de Relação dos cidadãos excluídos ou não incluídos indevidamente. Ainda pode recorrer qualquer eleitor da comarca no caso de inclusão indevida de outro eleitor.

É elegível o cidadão com direito de voto, não estiver pronunciado em processo criminal e tiver: 1) para Senador – mais de quarenta anos e renda anual de um milhão e seiscentos mil réis; 2) para Deputado à Assembléia Geral – renda anual de oitocentos mil réis; 3) para membro da Assembléia Legislativa Provincial – domicílio na Província por mais de dois anos; 4) para Vereador e Juiz de paz – domicílio no município de distrito por mais de dois anos. Ainda dispõe que os cidadãos naturalizados não são elegíveis para cargo de Deputado à Assembléia Geral antes de terem seis anos de residência no Império depois da naturalização.

A Lei Saraiva amplia os casos de incompatibilidade. Não podem ser votados para Senador, Deputado ou membro da Assembléia Legislativa Provincial: a) em todo o Império, os diretores gerais do Tesouro Nacional e os diretores das Secretarias de Estado; b) na Corte e nas Províncias em que exercerem autoridade ou jurisdição: os Presidentes de Província; os bispos em suas dioceses; os comandantes de armas; os generais em chefe de terra e mar; os chefes de estações navais; os capitães de porto; os inspetores ou diretores de arsenais; os inspetores de corpos do exército; os comandantes de corpos militares e de polícia; os secretários de Governo Provincial e o Secretário de Polícia da Corte e Províncias; os inspetores de tesourarias de Fazenda gerais ou provinciais, e os chefes de outras repartições de arrecadação; o diretor geral e os administradores dos Correios; os inspetores ou diretores de instrução pública e os lentes e diretores de faculdade ou outros estabelecimentos de instrução superior; os inspetores das Alfândegas; os Desembargadores; os Juízes de Direito; os Juízes Municipais, de Órfãos e os Juízes substitutos; os chefes de polícia; os promotores públicos, os curadores gerais de órfãos; os desembargadores de relação eclesiástica; os vigários capitulares; os governadores de bispado; os vigários gerais, provisores e vigários forâneos; os procuradores fiscais e os dos Feitos da Fazenda e seus ajudantes; c) nos distritos em que exercerem autoridade ou jurisdição: os delegados e subdelegados de polícia.

Mantém a incompatibilidade eleitoral para os ocupantes do cargo nos seis meses anteriores à eleição. E adiciona: também não podem ser votados os diretores de estradas de

ferro pertencentes ao Estado, os diretores e engenheiros chefes de obras públicas, empresários, contratadores e seus prepostos, arrematantes ou interessados em arrematação de taxas ou rendimentos de qualquer natureza, obras ou fornecimentos públicos, ou em companhias que recebam subvenção, garantia ou fiança de juros ou qualquer auxílio, do qual possa auferir lucro pecuniário da Fazenda geral, provincial ou das municipalidades, naquelas Províncias onde exercerem os ditos cargos, ou os respectivos contratos e arrematações tenham execução e durante o tempo deles.

A eleição é realizada em um só dia, dispensadas as cerimônias religiosas e proibida a presença ou intervenção da força pública. Os eleitores podem inspecionar e fiscalizar os trabalhos, e o presidente da mesa tem poder de polícia.

A mesa para o recebimento e apuração dos votos é constituída na véspera da votação, formada pelo Juiz de paz mais votado e quatro membros entre os que receberam votos para Juiz de paz. A eleição é inválida se a mesa for constituída de outra forma.

Há a presença de fiscais durante os trabalhos. Os eleitores são chamados apenas uma vez e não podem votar sem título. A mesa não pode recusar o direito de voto ao portador de título de eleitor – se a dúvida em relação à identidade do eleitor for fundamentada, o voto deve ser recebido em separado. Não há multa para o eleitor faltoso. Protestos contra os trabalhos da mesa podem ser apresentados por qualquer eleitor.

Na eleição de Senadores, o eleitor vota em três nomes. A Câmara Municipal da capital da Província, ao fazer a apuração geral, forma a lista tríplice com os três mais votados e a envia ao Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império (para o exercício do Poder Moderador), ao Presidente do Senado e ao Presidente da Província.

Na eleição de Deputados à Assembléia Geral e de membros da Assembléia Legislativa Provincial, há a divisão da Província em distritos com a eleição de um Deputado por distrito (retorno ao sistema da Lei de 1855). A apuração final é feita por uma Junta Apuradora, presidida pelo Juiz de Direito e composta pelos presidentes das mesas eleitorais. A apuração pela Junta é feita pela soma dos votos constantes nas atas. É eleito o Deputado que alcançar maioria absoluta dos votos no distrito, sendo previsto mais um turno.

O voto para membro da Assembléia Legislativa Provincial é uninominal. São considerados eleitos os cidadãos que reunirem votação igual ou maior ao quociente eleitoral

(número de votos recebidos dividido pelo número de vagas). Há a possibilidade de mais um turno para preencher as vagas remanescentes.

Não há registro dos candidatos à eleição: assim, não há verificação prévia da elegibilidade. Se eleito um cidadão que não reúne as condições necessárias para o cargo, é realizada nova eleição.

Na eleição de Vereadores e Juízes de paz, a Lei Saraiva apresenta poucas novidades. O voto para Vereador é uninominal, a apuração geral é feita pela Câmara, é proibida a reeleição para o período imediatamente subseqüente, o Presidente e o Vice-Presidente da Câmara são eleitos pelos Vereadores na primeira sessão e a eleição é completamente nula se os votos das urnas anuladas superarem os votos apurados.

A lei apresenta uma parte penal. Refere-se aos crimes contra o livre gozo e exercício dos direitos políticos, previstos no Código Criminal e estabelece outros crimes, como votar ou tentar votar em lugar de outrem, votar mais de uma vez, deixar de incluir ou incluir indevidamente cidadão no alistamento. As penas são de prisão, suspensão do emprego público, privação do voto ativo e passivo e multa. É punido também o mesário faltoso.

O empate no número de votos dados a dois ou mais cidadãos deixa de ser decidido pela sorte: considera-se eleito o mais velho.

O Decreto nº 7981 de 29 de janeiro de 1881 traz instruções para o primeiro alistamento após a Lei Saraiva. Estabelece que o serviço de alistamento de eleitores prefere a qualquer outro, vincula o alistamento na paróquia de domicílio (excluindo expressamente o domicílio profissional), descreve as provas admitidas de renda e elenca as classes que independentemente de prova se consideram com a renda necessária (diplomados, jurados...). Mantém o processo singular e sumário para os cidadãos que não apresentam prova legal de renda. Cabe recurso para o Tribunal de Relação contra sentença do juiz, mas se o recurso não for provido no prazo considera a decisão do juiz firme e irrevogável.

O registro do alistamento de eleitores é realizado em livros próprios, com um registro geral por comarca e registros parciais. O título de eleitor é expedido com a retenção de um canhoto, ambos assinados pelo Juiz de Direito. É publicado um edital para a retirada do título, que só pode ser feita pelo próprio eleitor. Há disposições sobre as penas por

omissões ou infrações no processo de alistamento. Há, ainda, a ressalva de que se o condenado não tiver meios de pagar a multa, sua pena será comutada para prisão.

O Decreto nº 8213 de 13 de agosto de 1881 regulamenta a execução da Lei 3029 em 242 artigos.

Ao tratar das inclusões no alistamento, determina que nenhum cidadão será incluído sem o ter requerido por escrito de próprio punho e com assinatura sua, afastando a inclusão de eleitores analfabetos.

Estabelece o horário da votação: das 9 horas da manhã até, no máximo, 7 horas da tarde. A mesa não confere a cédula e o eleitor assina um livro de presença. A apuração é feita pela mesa e é publicada imediata após o seu término. As cédulas em branco não entram no cálculo da maioria absoluta. E afirma que o serviço eleitoral e o exercício do direito de votar preferem a qualquer outro serviço público.

A primeira eleição realizada sob a Lei Saraiva é um sucesso, e a mais honesta do Império: a legislatura de 1881-1884 conta com 75 liberais e 47 conservadores, com a derrota de dois ministros. Diz-se, entretanto, que a verdadeira razão não é a lei, mas a vigilância do Imperador e a honradez de Saraiva, "que, de tanto guardar a imparcialidade, parcializava-se para o lado contrário"10. Nas demais legislaturas cresce a influência conservadora (com a eleição em 1884 de três republicanos), que alcança o domínio absoluto em 1889.

A eleição direta acaba por encarecer o voto como mercadoria de comércio. Não desenvolve o espírito cívico nos cidadãos brasileiros, como esperado. As influências locais assumem maior importância; agora não é necessário conquistar o voto de algumas dezenas de eleitores: a escolha é direta. Surge o cabo eleitoral e o coronel, os potenciais candidatos fazem peregrinações pelas vilas e prometem empregos públicos.

Neste período, além da manipulação da vontade do eleitor através de promessas e compras de votos, a apuração na Câmara altera o resultado, anulando votos e desfazendo maiorias. A fraude, a corrupção e a coação das autoridades substituem a força e a violência.

O Decreto nº 3122 de 07 de outubro de 1882 altera a Lei 3029, prevendo recurso para o Supremo Tribunal de Justiça das decisões das Relações em caso de nulidade de alistamento e reduz a idade para ser eleitor que passa a ser de 21 anos.

O Decreto nº 3340 de 14 de outubro de 1887 altera o processo das eleições dos membros das Assembléias Legislativas Provinciais e dos Vereadores, estabelecendo a maioria relativa dos votos e determinando o voto em dois terços das vagas a serem preenchidas.

O regime representativo no Brasil Império sofre com a corrupção eleitoral em todo o seu período, e seus efeitos obedecem à vontade do Imperador. Nomeando e afastando gabinetes independentemente da maioria representada na Câmara, D. Pedro II determina quem organiza a eleição – e, conseqüentemente, quem a vence.

As mesas eleitorais são as mais importantes personagens na definição do rumo político do Império. Permitem e proíbem o voto, decidem seu horário de funcionamento (determinado em lei apenas em 1875), anulam cédulas durante a apuração, enviam atas em branco para a apuração geral. É usual, no início do Império, o grupo político excluído da formação da mesa eleitoral abandonar naquele momento o pleito – pelo princípio feita a mesa, está feita a eleição a disputa pelo poder acaba naquele momento. As legislações seguidamente apresentam fórmulas extensas e complicadas para a sua formação, sem obter, não obstante, um resultado eleitoral livre de sua influência.

O alistamento dos votantes (e, depois da Lei Saraiva, dos eleitores) é outro aspecto que merece a atenção durante todo o período imperial. No início, a mesa eleitoral decide, no momento de receber o voto, se o cidadão possui tal direito, sistema que perdura até 1828. Então a lista dos aptos a votar é feita, compulsoriamente, pelo Juiz de paz ou pelo Pároco, com possibilidade de recurso para a assembléia eleitoral. Em 1842 uma Junta composta pelo Juiz de Paz, pelo Pároco e pelo subdelegado é incumbida de organizar a lista dos votantes e dos elegíveis, ainda indepedentemente de requerimento. As listas são publicadas em edital e cabe representação aos Presidentes de Província contra nomes incluídos ou excluídos.

A Lei de agosto de 1846 prevê a formação de uma Junta de Qualificação, presidida pelo Juiz de Paz e formada por quatro membros nomeados pelos Eleitores. A lista organizada por esta Junta é revista anualmente. Suas decisões são motivadas e delas se pode recorrer para o Conselho Municipal de Recurso.

Em 1875 é criada a Junta Paroquial (presidida pelo Juiz de Paz), que organiza a lista de votantes e Eleitores. Seus trabalhos são verificados pela Junta Municipal (composta pelo

Juiz Municipal ou substituto do Juiz de Direito e dois membros eleitos pela Câmara de Vereadores). O Juiz de Direito aprecia as reclamações contra os trabalhos da Junta Municipal; no caso de exclusão da lista cabe recurso para o Tribunal de Relação. A qualificação dos votantes se repete a cada dois anos, emitindo-se um título de qualificação. Até aqui o alistamento é ex officio.

Com a Lei Saraiva o alistamento passa a ser voluntário e de competência do Juiz Municipal e do Juiz de Direito. Cabem recursos para o Tribunal de Relação e a revisão do alistamento é anual. Surge o título de eleitor, assinado pelo Juiz.

O Poder Judiciário envolve-se no processo eleitoral, garantindo (ou buscando garantir) a imparcialidade e a lisura do pleito. O número de cidadãos aptos a votar cai consideralmente entre o alistamento compulsório e o alistamento voluntário, demonstrando a existência de alistamentos irregulares, ainda que com longos dispositivos a respeito dos requisitos necessários e da prova da renda exigida. Junto com a mesa eleitoral, o alistamento construía, até a Lei Saraiva, o resultado da eleição11.

Os casos de inelegibilidades (incompatibilidades, como o denomina a legislação imperial) aumentam de uma lei para a outra, visando anular as influências das autoridades no resultado da eleição.

A participação política no Império é toda maculada por fraudes no processo eleitoral, como a exclusão e inclusão indevida de votantes, a participação dos "fósforos", a apuração dos votos pela mesa, a influência de autoridades (públicas ou privadas), a violência e a coação. Não é possível afirmar que há verdade no processo eleitoral durante todo o Império.

A subjetividade dos requisitos para ser votante ou Eleitor, a referência a qualidades pessoais impossíveis de serem averiguadas objetivamente, prejudicam a lisura do pleito, qualquer que seja a lei que o discipline.

A exclusão da cidadania ativa pela renda, com complicado sistema de prova, exclusão de determinadas categorias e inclusão de outras independentemente da renda, reduzem ainda mais a participação popular. O aumento da renda exigida e a exclusão do analfabeto caminham no mesmo sentido.

Além disso há a ressalva quanto à forma de composição do Senado, indicado pelo Imperador através de lista tríplice e a indicação dos ocupantes do Poder Executivo pelo Imperador, sem nenhuma influência dos cidadãos ativos.

Está montado o triste quadro do processo eleitoral e da participação política no Brasil Império.

Notas

1O decreto de 30 de junho de 1830, possivelmente após inúmeras fraudes quanto à elegibilidade dos eleitores, determina que as qualidades exigidas nos eleitores paroquiais sejam avaliadas na consciência dos votantes, e que nenhuma dúvida ou questão pode ser suscitada acerca destas qualidades.

2"A inautenticidade eleitoral, inautenticidade derivada menos do censo, que restringe o número de eleitores, do que das circunstâncias sociais, aptas a selecionar o corpo deliberante, e de circunstâncias legais, engendradas para filtrar a vontade primária, reduz a importância, o peso e a densidade do elo popular e representativo". FAORO, Os donos do poder, p. 334.

3PRADO Jr. Evolução Política do Brasil, p. 76.

4A Lei de 12 de outubro de 1832 ordenou que os eleitores dos deputados para a seguinte legislatura lhes conferissem nas procurações faculdade para reformarem alguns artigos da Constituição, estabelecendo, desde logo, as alterações a serem realizadas.

5FAORO, Os donos do poder, p. 379-380.

6Jairo NICOLAU cita o deputado Belisário Soares de Souza: "O invisível, o fósforo, representa um papel notável nas nossas eleições, e mais ainda nas grandes cidades do que nas freguesias rurais. Um bom fósforo vota três, quatro, cinco e mais vezes em várias freguesias, quando são próximas. Os cabalistas sabem que F. qualificado morreu, mudou de freguesia, está enfermo; em suma não vai votar: o fósforo se apresenta. É mui vulgar que, não acudindo à chamada um cidadão qualificado, não menos de dois fósforos se apresentem para substituí-lo, cada qual cabe melhores provas de sua identidade, cada qual

tem maior partido e vozeria para sustentá-lo em sua pretensão". História do voto no Brasil, p. 12-13.

7Na primeira legislatura seguinte a esta Lei, a Câmara não é unânime: 17% das cadeiras são do Partido Liberal. NICOLAU. História do voto no Brasil, p. 19.

8"Não hesitaram, porém, os entendidos na matemática eleitoral em lançar mão do rodízio para burlar a Lei do Terço: revezando os nomes dos candidatos nas cédulas, mediante cálculo prévio do número de eleitores de cada partido, lograva a maioria suprimir a representação minoritária, ou reduzi-la abaixo do terço legal". LEAL, Coronelismo, enxada e voto, p. 222.

9FERREIRA, Manoel Rodrigues. A evolução do sistema eleitoral brasileiro, p.259.

10FAORO. Os donos do poder, p. 429.

11Em 1872, para uma população de 10 milhões de habitantes, há 1.089.659 votantes. Em 1881 só são alistados 150 mil eleitores para uma população de 12 milhões. A proporção cai de 10% para 1,25% de cidadãos ativos. FAORO vê aí a prova de uma grossa fraude através da qualificação forjada. Os donos do poder, pp. 430-431.

Referências bibliográficas

FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 3ª ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. A evolução do sistema eleitoral brasileiro. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. 26a.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. 4ª ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1978.

Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias. Volume 1. Organizadores: Nelson Jobim, Walter Costa Porto. Brasília: Subsecretaria de Biblioteca, 1996.

NICOLAU, Jairo. História do voto no Brasil. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002.

PRADO Jr., Caio. Evolução política do Brasil: Colônia e Império. São Paulo: Brasiliense, 1999.

*Analista Judiciário do TRE/PR - Professora de Direito Eleitoral

Disponível em:< http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impresso.php?cod_texto=158>
Acesso em.: 25 out 2007.